

29  
341



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**“ LOS CREDITOS AL CAMPO  
NUEVA PERSPECTIVA INS-  
TITUCIONAL BANRURAL ”**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
p r e s e n t a:  
**ROBERTO REYES VELAZQUEZ**

**MEXICO, 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.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Y A

MI FACULTAD DE DERECHO:

CON MI MAS PROFUNDO AGRADECIMIENTO,

SIEMPRE ME BRINDARON LO MEJOR DE ---

ELLAS.

# LOS CREDITOS AL CAMPO

## NUEVA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

### BANRURAL

#### CAPITULO I

##### I.- PROBLEMATICA AGRARIA EN MEXICO

1. La Reforma Agraria Mexicana
2. El Sistema Ejidal
3. La Organización formal del ejido

##### II.- ¿ QUE HA SIDO LA REFORMA AGRARIA ?

1. El proceso de reparto
2. La tenencia de la tierra
3. Más campesinos sin tierra ni ocupación.

##### III.- ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA AMINORAR LOS DESAJUSTES AGRARIOS

##### IV.- ANTECEDENTES DE PROPIEDAD EN EL DERECHO ROMANO

##### V.- BREVE ESTUDIO DEL LATIFUNDIO

##### VI.- EL AMPARO AGRARIO

#### CAPITULO II

##### I.- ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO

##### II.- LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO

1. BANRURAL.- Una institución al servicio del campesino.

III.- EL CREDITO AGRICOLA EN MEXICO

IV.- LINE GENERAL DEL CREDITO RURAL

CAPITULO III I.- SISTEMAS DE CREDITO

II.- LA TARJETA DE CREDITO BANRURAL

CAPITULO IV I.- REPERCUSIONES SOCIO-ECONOMICAS

1. Ley de Fomento Agropecuario

2. Políticas Económicas del Gobierno actual en relación al campo.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

## I. LA PROBLEMÁTICA AGRARIA EN MEXICO

### 1. LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

La Revolución Mexicana de 1910 fue esencialmente una revolución campesina. Una de sus realizaciones principales fue la reforma agraria, cuyos objetivos fundamentales eran:

- a) Restituir la tierra a aquellos núcleos de población que habían sido despojados.
- b) La distribución gratuita de tierra a las poblaciones que carecían de ella, en la forma de dotaciones llamadas ejidos.
- c) Redistribuir la riqueza vía la entrega de la tierra a los -- campesinos.
- d) Crear una nueva estructura de tenencia que reemplazará el antiguo sistema latifundista y permitiera un crecimiento agrícola acelerado.

Según los más recientes datos, existen unos 22 mil ejidos con una superficie aproximada de 75 millones de Has., de las cuales poco más de 12 millones son de labor y beneficiándose a 2 millones 200 mil ejidatarios.

En buena parte, la estructura agraria resultante del movimiento armado de 1910 es también fruto de toda la historia de México.- La paz no se estableció sino hasta que el gobierno revolucionario dió pruebas satisfactorias al pueblo de que era su deseo -- llevar a la práctica el reparto de tierras.

Por otra parte, los cambios en la estructura política del país no habrían tenido los efectos que tuvieron de no haberse registrado las profundas transformaciones de la estructura agraria - vigente hasta principios del presente siglo.

ción de tierras y aguas a los núcleos de población. Asimismo -- por la restitución de las tierras de los pueblos, por ampliación de las tierras de los núcleos de población o por la creación de nuevos centros de población agrícola "con las tierras y aguas -- que les sean indispensables".

Las tierras requeridas para este programa se tomarán de las tierras públicas o expropiando "por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a este fin, tomándolo del que se encuentra inmediato a los pueblos interesados... respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". El resultado de esta reforma, una vez desaparecido el latifundio, sería una estructura agraria compuesta de dos integrantes: 1. El sector ejidal. La tierra entregada a un núcleo de población, ya fuera por restitución, dotación, ampliación o creación, constituye un ejido, no especificándose en el artículo 27 la forma de operación del ejido. 2. La pequeña propiedad. Todas las explotaciones agrícolas que no excedan cierta extensión máxima (que ha variado muchas veces) y en la actualidad se ha fijado en "cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras" (150 has. dedicadas al cultivo del algodón y hasta 300 has. en explotación para determinados cultivos) se consideraran pequeña propiedad y no podrá afectarse en ningún caso.

Además, también se respetará la propiedad comunal de los pueblos especialmente las comunidades indígenas, quienes "tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan".

Esto, a grandes rasgos, fué el programa agrario delineado en la Constitución de 1917, dejando muchos aspectos para reglamentarse e interpretarse posteriormente. El programa fue tomando forma -- solo paulativamente y cambió con frecuencia de dirección y de ritmo en su implementación práctica.

La concepción de la función social de la tierra encontró su -- mayor expresión en el Artículo 27 de la Constitución adoptado por el gobierno revolucionario en 1917. El programa agrario -- esbozado en este artículo no fue producto de un solo individuo ni siquiera de una sola generación: como finalmente se conci-- bió, fue el producto de muchas generaciones de pensadores in-- quietos.

El artículo 27 de la Constitución Política de la República Me-- xicana promulgada el 5 de febrero de 1917, contiene los concep-- tos básicos que fundamentan la reforma agraria y sus elementos principales.

El concepto fundamental de la estructura legal de la reforma -- agraria es la atribución que se le da a la propiedad privada -- de la tierra. A este respecto la ley es clara y precisa:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de -- los límites del Territorio Nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmi-- tir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la -- propiedad privada".

Este concepto se basa en la premisa de que el problema de la -- distribución y de la propiedad de la tierra no se reduce a la lucha entre los intereses individuales, sino que concierne tam-- bién al bienestar y a la estabilidad de la sociedad como un -- todo. Por tanto, se invoca el principio de "utilidad pública" cuya implementación cae dentro de los atributos del Estado. -- Lo que sigue es un corolario lógico de lo anterior: la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad pri-- vada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular el aprovechamiento de los elementos naturales suscepti-- bles de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. La redistribución ha tenido lugar principalmente por la forma de dota-



## 2. EL SISTEMA EJIDAL.

La idea que inspiró en lo esencial a los legisladores mexicanos de 1917 al establecer el ejido como sistema de tenencia de la tierra fue la de proteger a las propiedades comunales de los pueblos. El término ejido aparece por primera vez en la reforma agraria mexicana en una proclamación de Zapata de 1911 en que pide la devolución de los ejidos de los pueblos. Fue incluido en el decreto del 6 de enero de 1915 y en el artículo 27 de la Constitución. La palabra ejido se refería originalmente a las tierras comunales que se encontraban a la salida de los pueblos y que servían para el usufructo colectivo, (para ganado y recolección de madera), y éste es el significado que tradicionalmente se le daba en México, antes de la reforma agraria. Aunque en ninguna parte del artículo Constitucional se define lo que es un ejido, en la práctica el concepto se aplica a los núcleos de población que han sido dotados de tierras a través de los procedimientos señalados en la Ley. De hecho, en la terminología corriente, el concepto ejido se refiere a la comunidad de campesinos que han recibido tierras de esta forma (ejidatarios) y el conjunto de tierras que les corresponden.

Los constituyentes que redactaron el artículo 27 de la Constitución, justificadamente abrigaban el temor de que en una economía de mercado, el peón recién dotado, sumido en la ignorancia, nuevamente perdiera su tierra ante las presiones de un sistema de libre empresa; esto fue lo que aconteció precisamente en los cincuenta años que siguieron a la promulgación de las leyes de Reforma. Por tanto, fue instituido el sistema ejidal, mediante el cual el campesino recibiría una parcela, para su usufructo individual. La parcela ejidal no es una propiedad privada, no puede legalmente ser comprada o vendida, alquilada o arrendada, hipotecada o enajenada de cualquier otra forma. Es propiedad de la nación, a través de la comunidad de ejidatarios que po-

seen en conjunto el ejido.

La forma como se han realizado los procedimientos de dotación ha creado diversos problemas a lo largo de la reforma agraria mexicana. En muchas partes del país, durante los años veinte y treinta, numerosos núcleos de población, no reunían el número mínimo legal de individuos con derecho a dotación, ya sea porque se trataba de aldeas muy pequeñas, por las amenazas de los hacendados y los sacerdotes (como en muchos ejidos del Bajío); otras veces los individuos legalmente capacitados para solicitar tierras no lo hacían por temor a las represalias. - En esas condiciones, los primeros censos agrarios incluían -- con frecuencia a personas sin las condiciones legalmente establecidas. Por ejemplo, se incluían jóvenes que no tenían la edad mínima de 16 años. O bien, con mayor frecuencia, aparecían también en los censos personas que se dedicaban a ocupaciones no agrícolas, pero que creían poder hacerse fácilmente de tierras sin erogación de su parte.

Así como en algunos casos era necesario inflar los primeros censos agrarios con personas que no reunían las condiciones señaladas por la ley con tal de reunir el mínimo legal necesario, en otros, los campesinos que habían firmado solicitudes de dotación ya no se encontraban a la hora de la entrega de las tierras, ya sea por temor a las represalias de los hacendados, o porque las tierras con que los dotarían eran malas, - o bien, lo que fue más común, por la demora y lentitud en los trámites, de tal manera que cuando finalmente eran recibidas las tierras, algunos de los solicitantes originales ya no se hallaban en el poblado o habían muerto.

Esta situación, bastante generalizada en la República, explica en parte la discrepancia que hay entre las cifras acumuladas de campesinos beneficiados proporcionadas por las autoridades, y el número efectivo de ejidatarios registrados por -- los censos.

Los hacendados siempre han impugnado las acciones de dotación, para impedir la afectación de sus tierras. También ha habido numerosos casos de núcleos de población arrasados por las guardias blancas de las haciendas vecinas para impedir que se solicitara la dotación ejidal. Justo es señalar, en cambio, que antes de la promulgación del requisito de seis meses de residencia previa para el núcleo de población, numerosos grupos agraristas improvisaban repentinamente núcleos de población en las cercanías de las haciendas para pedir la afectación. Por otra parte, hasta 1937, los conglomerados de trabajadores residentes en las haciendas no tuvieron derecho a solicitar tierras. Posteriormente se les concedió el derecho de incorporarse a las listas de solicitantes de poblados vecinos.

El criterio del "núcleo de población" como unidad social y jurídica de derecho agrario no siempre ha funcionado sin tropiezos. Ante el crecimiento demográfico de la población rural, sobre todo de la población sin tierras y por la creciente limitación de tierras afectables en las zonas de mayor densidad de población agrícola, el criterio de "núcleo de población" resulta cada vez menos aplicable en la tramitación agraria. Los solicitantes de tierras ya no son las comunidades despojadas o los núcleos de peones acasillados, sino los jornaleros dispersos, los hijos de ejidatarios y minifundistas que se encuentran en zonas donde, por lo general, ya no hay tierra disponible para repartir. En consecuencia, según la Ley de Reforma Agraria procede la creación de nuevos centros de población en regiones donde sea posible establecerlos.

Ni los ejidatarios en lo individual ni los núcleos de población ejidal han tenido que pagar por las tierras recibidas bajo el programa de reforma agraria. Las dotaciones y ampliaciones ejidales así como las restituciones de tierras comunales son gratuitas. Los legisladores agrarios siempre consideraban

que la entrega de la tierra a los campesinos era un acto de -- justicia social y que ésta les debía pertenecer por derecho -- histórico. El costo de las tierras para la reforma agraria lo cubre, por ley, el erario público, y han sido mínimas las indemnizaciones que la nación ha pagado por las tierras afectadas.

El reparto de tierras a los campesinos afectó la propiedad latifundista de unos cuantos particulares. La mayor parte de la tierra repartida en las últimas seis décadas proviene del -- fraccionamiento y la expropiación de las haciendas. En algunos casos, las haciendas desaparecieron por completo, distribuyéndose sus tierras entre los peones y las comunidades campesinas limítrofes. Otras veces fue posible para el hacendado conservar el número de su latifundio, ahora transformado en "pequeña propiedad"; y durante el gobierno cardenista las haciendas fueron transformadas en su conjunto en ejidos colectivos, es decir, en cooperativas de producción.

Algunos observadores consideran que fue un error de la reforma agraria el no haber cobrado las tierras a los campesinos, ya que así habrían desarrollado un sentimiento de propiedad con respecto a la tierra recibida, lo cual se reflejaría --según ellos-- en resultados económicos.

Otra crítica que con frecuencia ha sido dirigida a la reforma agraria se refiere al hecho de que el reparto de tierras y la constitución de ejidos no se hizo "de oficio", sino que toda acción agraria sólo se inicia previa solicitud elevada por el núcleo de población, y se ejecuta mediante un juicio agrario -- administrativo que consiste en largos y complicados trámites, proporcionando a los hacendados amplias oportunidades para defenderse y retardar la entrega de las tierras, los tortuosos procedimientos establecidos en la legislación agraria han repercutido profundamente en la vida y organización de los núcleos de población ejidal.

## LOS RECURSOS DEL EJIDO

No todos los ejidos de la República fueron dotados con la misma cantidad y calidad de recursos. Muchos factores han intervenido en esta diferenciación entre ellos, que en parte es responsable de las variaciones en la eficiencia económica y el funcionamiento institucional de los mismos. En primer lugar han contado los diferentes recursos naturales en las diversas regiones geográficas del país; en segundo lugar, la densidad demográfica de cada zona y su relación con la estructura de tenencia en la época del reparto agrario, y en tercer lugar, el proceso mismo de la distribución, caracterizado en sus diversas etapas por aspectos particulares de tipo jurídico, técnico político e ideológico, que se han manifestado en la modificación paulatina de la unidad mínima de dotación ejidal. El sector ejidal no constituye, en consecuencia, un sistema de tenencia homogéneo en lo que a la cantidad y calidad de sus recursos se refiere.

### 3. LA ORGANIZACION FORMAL DEL EJIDO

El ejido no sólo es la extensión de tierras que recibe un núcleo de población. El ejido como institución comprende a la comunidad de ejidatarios, organizados formalmente de acuerdo a lo que prescribe la Ley Federal de Reforma Agraria, a través de tres canales: la asamblea general de ejidatarios, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia.

Para la comprensión del camino recorrido por la Reforma Agraria Mexicana algunos especialistas señalan algunos aspectos fundamentales que es interesante recordar:

- a).- El reparto de la tierra en México respondió sobre todo a preocupaciones de orden social y político, y no de orden económico. Los legisladores y gobernantes han estado más empeñados en enderezar injusticias sociales y en dar solu

ción a presiones políticas que en constituir unidades óptimas (desde el punto de vista económico) de explotación agropecuaria. Esta tendencia marcó profundamente el desarrollo de la agricultura mexicana de los últimos años y ha contribuido a la creación de nuevos y graves problemas nacionales.

- b).-La base de la Reforma Agraria ha sido la expropiación y fraccionamiento de los latifundios de las grandes propiedades señoriales. Solo recientemente una parte de las tierras entregadas a los campesinos se localizan en zonas nuevas de colonización y en terrenos baldíos de propiedad nacional.

El proceso de afectación y reparto de las haciendas no solamente acabó con un sistema de producción que no respondía y a las condiciones del país sino que también terminó con el poder político y económico de la clase dominante tradicional, lo que ocasionó la transformación de la estructura social y política del país.

- c).-Con la creación del ejido, se procuró aunque sólo parcialmente, darle al problema agrario una solución comunal más que individual. El ejido es una comunidad de campesinos; la tierra es entregada colectivamente si bien es usufructuada generalmente en forma individual. Los problemas a que este tipo de tenencia ha tenido que enfrentarse son numerosos, comenzando por tener que sobrevivir dentro de una economía capitalista que con el paso del tiempo ha adquirido toda su dimensión al considerar el proceso de desarrollo de la agricultura mexicana. Aún hoy algunos autores consideran al ejido como "única salida para México", mientras otros lo consideran como un "callejón sin salida".

## II.- ¿ QUE HA SIDO LA REFORMA AGRARIA ?

### 1. EL PROCESO DE REPARTO

La reforma agraria mexicana lleva más de 60 años de existencia y aún siguen ocurriendo choques ideológicos en torno a ella. Hay discrepancias no sólo por lo que toca a los resultados alcanzados a través de su aplicación, sino también acerca de la mejor manera de encarar la política agraria futura. Y si bien las bases que en lo fundamental normaron el proceso agrario fueron establecidas muchos años atrás, la distribución de la tierra ha sido paulatina y, en términos generales, lenta, observándose varias etapas según el grado de aceleramiento dado el reparto y a las demás medidas complementarias de dicha acción. La primera etapa de la Reforma Agraria (1915-1935) se distingue por su tibieza, debido a fuertes presiones de tipo político a nivel nacional. Una de las características principales de este periodo es la desconfianza al ejido y al reparto masivo de la tierra.

La segunda etapa comprende al gobierno cardenista, que acelera el reparto de la tierra y cambia la orientación sobre el ejido y el latifundio. El primero deja de representar la forma de economía de subsistencia que hasta entonces tenía, haciéndose partícipe de la responsabilidad de producir no sólo para él sino para todo el sistema nacional. Se ataca decididamente al latifundio y se reparte una parte muy considerable de sus tierras, a la vez que en las regiones agrícolas más importantes se organiza la actividad ejidal a través de las formas cooperativas de producción (Los llamados ejidos colectivos).

Pero el acelerado proceso redistributivo de la tierra se detiene a partir de 1940 y sólo se impulsa nuevamente en la década pasada aunque no abarca las mejores tierras; paralelamente, durante tres décadas se olvida por completo el aspecto organizativo de la producción. En tanto esto ocurre, el crecimiento de la población es ya de tal magnitud que el número de campesinos sin tierra sobrepasa a los que han sido dotados en toda la historia de la reforma agraria. Más aún se sabe que la acción de dotación beneficiaría a menos de medio millón de campesinos jefes de familia, siempre y cuando se repartieran todas aquellas tierras susceptibles de entregar y se redujera notablemente la extensión que actualmente la legislación fija para los llamados "pequeños propietarios".

Es un hecho que ante el crecimiento demográfico, el simple reparto agrario ha perdido su valor como solución para no pocos problemas del sector rural. Con esto no se quiere desconocer el impacto que el proceso de afectación y dotación puede tener aún sobre la redistribución del ingreso, la creación de empleo y la estabilidad política del país. Se trata de insistir en que, dentro de las actuales circunstancias, la solución de los graves problemas del campo se ha desplazado hacia otros aspectos que ahora pueden tener la importancia que en años anteriores ocupó la distribución de la tierra.

## 2. LA TENENCIA DE LA TIERRA

La extrema pobreza de la mayor parte de la población campesina y las grandes desigualdades en la distribución del ingreso entre dicha población son consecuencia directa del sistema de tenencia de la tierra, el cual muestra, en uno de sus extremos, una notable concentración de los principales recursos productivos y en el otro a varios cientos de miles de campesinos mini-



fundistas con escasos medios de producción. Para ilustrar lo anterior mencionemos que poco más de 10 mil empresarios del campo concentraban en 1960 el 30% de la superficie de labor y 39% de la de riego del país; poseían el 44% de la maquinaria agrícola y obtenían la tercera parte de la producción agrícola total. En cambio, dos millones de minifundistas, ejidales y privados, contaban solamente con el 34% de la tierra de labor y el 21% del ingreso agrícola total.

Las cifras censales más recientes no indican que se ha acentuado el grado de concentración de los recursos en el sector agropecuario, respecto a la situación existente en 1950 y 1960, -- que ya era serio motivo de preocupación. Pero, además, el hecho de que sólo el 12% de los predios, lo que forman la llamada agricultura comercial, aporte casi la mitad del valor de la producción total lleva a menudo a pensar que en este tipo de desarrollo se encuentra el camino del avance productivo. De ahí que se insista en que esos productores son los más eficientes y que en ellos podemos hacer descansar el esfuerzo para alcanzar las metas productivas.

Sin embargo, si llevamos un poco más lejos el análisis, la impresión es enteramente distinta. Tenemos que concluir que -- esos predios aportaban en 1970 sólo el 49% del valor de la producción, al tiempo que concentran el 42% de la superficie de labor, el 48% de la de riego, el 48% del capital invertido en la agricultura, el 73% de la maquinaria agrícola y el 61% de la tecnología, las semillas mejoradas, los insumos agroquímicos, el agua de riego, la energía y el combustible. Es sólo la mitad del valor de la producción cuando absorben mucho más del 50% de los mejores recursos públicos y privados. Y es sólo la mitad del valor a pesar de que se ocupan predominantemente

mente de los cultivos más remunerativos en términos monetarios.

En el 88% restante de los predios se encuentra la producción básica fundamentalmente el maíz, que tiene un rendimiento monetario inferior pero que es el sustento de la alimentación nacional. Son esos predios desprovistos de apoyo, en los que se hacen limitadas inversiones, donde el apoyo público es escaso y hacia los cuales se mantiene todavía universal desprecio por su atraso; son esos predios los que soportan la carga mayor de la responsabilidad productiva del país.

Más con toda la inversión pública y privada realizada en esos predios de agricultura comercial, sólo absorben el 20% de la fuerza de trabajo del medio rural y más de la mitad lo hacen en forma eventual. Por esa vía nunca será posible alcanzar las metas fijadas de empleo; bien se sabe, además, que el crecimiento industrial y urbano será incapaz, a corto plazo, de absorber toda esa mano de obra disponible.

La dualidad que se observa en el sector agrario es apenas parte de una serie de desequilibrios que el país arrastra como resultado del modelo deliberado de desarrollo seguido desde principios de los 40. Dicho modelo arroja ahora un sinúmero de desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso, la destrucción o mala utilización de los recursos, la concentración de los medios de producción en pocas manos, la ubicación de la población y, también, una marcada orientación de todo tipo de insumos, crédito, asistencia técnica, hacia unas cuantas áreas del país.

En el ámbito agropecuario, el modelo adoptado hizo descansar en las zonas irrigadas la responsabilidad de producir los alimentos y las materias primas que exigía el país. Y en el caso de que faltarán, también las divisas requeridas para importarlas. Se pensaba, que, paralelamente, la industria absorbe

ría a los campesinos de las zonas pobres, contándose para ello, entre otros, con los recursos originados en la agricultura comercial. Lo cierto es que no se obtuvo el esperado equilibrio en la sociedad agraria. Se entró en cambio en una etapa crítica en la que la agricultura tradicional no tenía salida, mientras la acción pública reducía notablemente su acción en la misma agricultura moderna y los desajustes dentro del sistema económico general se agudizaban más y más en perjuicio precisamente de los campesinos pobres, que son la mayoría.

Apenas recientemente se reconoció la necesidad de implementar una política hacia el sector rural: para el efecto, se pretende sin descuidar en lo fundamental las áreas de riego y tampoco el crecimiento industrial, buscar la superación de la agricultura de temporal. Pero la implementación de esta nueva estrategia ocasiona no pocos problemas de adaptación debido a que, por ejemplo, las estructuras de investigación, técnica, de crédito, de extensión, estuvieron durante décadas orientadas hacia las zonas agrícolamente desarrolladas y respondieron preferentemente a los intereses de quienes habitaban en ellas o en las grandes ciudades.

Por otra parte, debe recordarse que el éxito alcanzado por el país en materia agropecuaria se logró fortaleciendo a un reducido grupo de agricultores y restando apoyo a los que más necesitaban atención. Es en los primeros en los que (como anotamos antes) se concentra gran parte de los recursos productivos de toda índole. Pero tampoco debe ignorarse que la política económica se orientó a estimular el crecimiento del sector agrícola comercial. En efecto, la inversión pública -básicamente en irrigación-, la política de precios, la de crédito y el alcance y dirección de la Reforma Agraria, se enfocaron exclusivamente a maximizar el crecimiento del producto agropecuario y a lograr que éste llegara comercializado a los centros consumidores.

En el caso de la inversión pública en el agro, en las tres décadas últimas se destinó muy preferentemente a la irrigación: alrededor de 85%; y las tres cuartas partes de ésta se concentró en los estados del norte. Además de la concentración regional de la inversión pública, también se tuvo la de la propiedad dentro de los distritos de riego. Algunas cifras señalan que en 1960-61, el 72.5% de los usuarios sólo explotaban el 27.3% de la superficie, mientras que el otro extremo de la escala, alrededor del 6% de propietarios disponían del 40%. Para 1973, la tenencia de la tierra en los distritos de riego no había cambiado significativamente, pues el 85.8% de los usuarios explotaban el 43.5% de la superficie total, mientras que solamente el 5% de propietarios disponían del 36.7%.

Por otra parte, los agricultores beneficiados en la política de irrigación han recibido un importante subsidio a través de las cuotas de agua, las cuales están muy por debajo de su costo real, desincentivando en esa forma el uso eficiente de este recurso. Además, el hecho de que las mismas no alcanzan a cubrir, en la mayoría de los casos, el costo directo de operación de los distritos, ha originado cuantiosas inversiones en su rehabilitación.

Las crecientes presiones sociales, al lado del decepcionante comportamiento de la producción en años recientes, marcaron el agotamiento del modelo anterior de crecimiento y explican en buena parte el porqué a partir de 1970 se intentó una redefinición de la política agropecuaria, anunciándose una serie de medidas tendientes a lograr un incremento del producto que fuera compatible, entre otros aspectos, con una reducción de la creciente desigualdad en la distribución del ingreso.

### 3. MAS CAMPESINOS

#### SIN TIERRA NI OCUPACION

Un aspecto que cada día inquieta más a importantes grupos de la opinión pública es el relacionado con el contingente más pobre de la producción agrícola, formado por los campesinos sin tierra y los productores minifundistas. Entre los últimos se incluyen ejidatarios y pequeños propietarios con recursos insuficientes para obtener ingresos superiores a los de subsistencia. A principios de la década actual, este grupo representó el 60% de la fuerza de trabajo en el sector primario; es decir 3.2 millones de campesinos que con sus dependientes significan casi la tercera parte de la población del país.

La presencia de los jornaleros se dan en áreas densamente pobladas, minifundistas, donde tratan de sobrevivir trabajando en una tierra escasa y agotada. Es jornalera más de la mitad de la población agrícola de Tlaxcala, Michoacán, Hidalgo, Guanajuato. Pero los hallamos también en los distritos de riego, en aquellas áreas donde florece una agricultura comercial. No solamente se trata de campesinos que migran a las zonas de riego en la época de pizca de algodón, tomate, o en la zafra, sino que viven ya en esas áreas, o presionan desde las zonas aledañas que cuentan en limitados recursos productivos. Eso explica que en estado con agricultura capitalista comercial, como Baja California, Sonora, Sinaloa, el área de La Laguna, Tamaulipas, el porcentaje de jornaleros sea superior al de quienes cuentan con una parcela en el ejido o se catalogan como "pequeños propietarios".

Existen numerosos ejidatarios y propietarios minifundistas que durante parte del año se dedican al trabajo jornalero en la agricultura, porque la tierra que poseen no alcanza para subsistir su sustento y solamente les proporciona ocupación durante unos cuantos meses al año. Pero, bien que mal, son personas que cuentan con el respaldo que significa un pedazo de tierra.

El jornalero sin tierra, en cambio, depende para su subsistencia única y exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo. Y -- como son pocas las áreas del país en las que la ocupación de dicha fuerza es permanente, los jornaleros se enfrentan a la escasez del empleo, a la competencia que significa un proceso de mecanización ascendente y al aumento sostenido del número de los -- que no tienen tierra y tampoco oportunidad de ocuparse en los de más sectores de la economía.

Desorganizados como se encuentran en la casi totalidad de los casos, son víctimas frecuentes del sistema de enganchadores que -- controlan un número determinado de campesinos y que imponen ciertas condiciones que solo favorecen a dichos enganchadores y a -- quienes sirven.

Los jornaleros generalmente no son mano de obra especializada.-- Por el contrario, trabajan en lo que haya y bajo las condiciones más diversas: algunos gozan de ciertas medidas protectoras mientras labotan, como en el caso de la zafra, pero otros muchos son explotados al máximo, como ocurre en las haciendas cafetaleras -- de Chiapas.

La mayoría de los jornaleros trabajan pocos días a la semana; un porcentaje muy reducido puede decirse que se emplea permanente-- mente durante todo el año. Sus condiciones de remuneración son notoriamente desventajosas.

En la mayoría de las zonas del país, no se cumple con el pago -- del salario rural establecido por la Ley. Hay casos extremos, -- como en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde muchas veces el salario que se paga al jornalero es menor a los 10 pesos por día trá bajado.

Los jornaleros agrícolas no cuentan con convenios de trabajo escritos que regulen la prestación de sus servicios; su contrata-- ción, por tanto, depende de quien los requiere o los engancha y sin la seguridad de contar con un empleo estable en cuanto a su salario y al tiempo de ocupación.

tenemos, pues, un sector de la economía nacional que se distingue por lo mal remunerado, y que no recibe por parte de quienes lo contratan ni alojamiento, ni escuela, ni asistencia médica de ninguna índole. Esta situación se agrava cuando los jornaleros viajan acompañados de sus hijos y de su esposa.

III.- ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA AMINORAR LOS DESAJUSTES - -  
AGRARIOS.

El problema del campo sigue siendo el número uno del país. Es el más debatido, el más urgente de solucionar. En resumidas cuentas se trata de que:

- a) Los campesinos son la parte más pobre de la población del país; son ellos lo que muestran un mayor grado de desempleo abierto y subocupación, lo cual reviste una gran trascendencia ya que casi la mitad de la fuerza de trabajo se encuentra aún en la agricultura. Además, la productividad por persona ocupada en ella es menor que en el resto de la economía.
- b) Existe una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza en el campo, debido a la fuerte disparidad en el acceso a los recursos productivos. Por otra parte, un pequeño sector privilegiado y dominante concentra la riqueza que existe en la agricultura tanto en tierra como en los demás insumos productivos.
- c) A pesar de más de 60 años de reforma agraria, más de la mitad de la población campesina no tiene acceso a la tierra y son muy reducidas las posibilidades de dotar a esta población; lo anterior se da cuando el sector agrícola se ha venido descapitalizando paulativamente y se observan serios cambios en su tasa de crecimiento durante los años más re-

cientes, como fruto de la política llevada a cabo en décadas anteriores. Cabe anotar, finalmente, que si bien la mayoría de los campesinos tradicionalmente se dedican al cultivo de productos de subsistencia, desde hace varios años nos vemos en la necesidad de importar cifras considerables en cereales con consecuencias muy desfavorables para la balanza de pagos y la independencia económica.

- c) Los jornaleros en la agricultura conforman más de la mitad de la población económicamente activa que se localiza en ella. Los jornaleros ocupan la posición más baja en la escala socioeconómica del campo. Se trata de una clase social explotada y olvidada.

Para resolver tan agudos desequilibrios, es necesario plantear opciones distintas a las ya conocidas, que conduzcan realmente a lograr el desarrollo. Hay que reconocer que la forma de desarrollo polarizado de la agricultura mexicana es la causa del desplome agropecuario de los últimos años. El dinamismo que por varias décadas aportó a la producción total un esfuerzo de modernización concentrado en unas cuantas áreas creó la falsa ilusión de que ese era el mejor camino del desarrollo agropecuario. Hoy sabemos que el modelo está agotado. Aquel esfuerzo no puede abarcar en corto plazo la totalidad del sector agropecuario, aún contando con la afluencia masiva de recursos por la explotación del petróleo. Y concentrarse en él implica necesariamente admitir en la gran base agrícola de temporal un acentuado proceso de descapitalización, una productividad decreciente, una menor incorporación de nuevas tierras al cultivo y el progresivo deterioro de hombres y recursos, asociado a la operación de un aparato comercial obsoleto y altamente ineficiente. Por todo esto, en el momento actual las áreas de agricultura comercial deben quedar cada vez más libradas a sus propias fuerzas, con base en las grandes inversiones que para ellas realizó el sector público y las que han efectuado los propios agricultores, mientras el Estado se ocupa de manera prioritaria de la --



agricultura temporalera tradicional y lleva a sus últimos extremos el reparto de la tierra en beneficio de los auténticos campesinos.

Si bien la solución de los problemas que aquejan al sector agropecuario, y en general a toda la economía, sólo se resolverán con la adopción de cambios estructurales, hay posibilidad de --aminorar los impactos desfavorables que la política agropccuaria ocasiona a la inmensa mayoría de la población campesina.

Las opciones para lograrlo son numerosas y, al contrario de lo que opinan quienes a diario anuncian la catástrofe, se trata de medidas que la evitarán.

Citaré brevemente sólo dos: la primera radica en proseguir el esfuerzo de una auténtica organización campesina, apoyada en inversiones públicas persistentes, con plena conciencia de que se trata de un proceso prolongado que ningún país ha podido llevar a la práctica sin tropiezos o en corto plazo: los que en México se han tenido al respecto, deben ser objeto de análisis, para aprovechar las experiencias, no motivo de desaliento. La segunda opción constituye, en las circunstancias actuales, la oportunidad más promisoría: apoyar las organizaciones que los propios campesinos se han dado para su producción y su vida, tomándolas como punto de partida del proceso de transformación; en vez de tratar de sustituir las bruscamente por otras que a juicio de --los especialistas que deciden desde la ciudad, parecen superiores.

Muy diversas experiencias de los últimos años ponen de manifiesto que en amplias áreas de economía campesina es enteramente --viable desatar, con pocos recursos, procesos de desarrollo que dan a corto plazo avances modestos pero consistentes en producción y productividad y con una gran capacidad de retención pro-

ductiva de la mano de obra. Como se trata de millones de hectáreas y de hombres que operan bajo este régimen de producción, esos avances modestos al nivel de un predio pueden ser realmente espectaculares a nivel de todo sector. Para pasar de 3 toneladas de maíz por hectárea a cinco o seis en promedio, en las zonas ya prósperas, se requiere una enorme inversión, además de grandes esfuerzos que tienen que concentrarse en unas cuantas hectáreas, en donde se ubican los privilegiados, los beneficiarios de la política agropecuaria. En cambio, pasar de una a una y media toneladas en millones de hectáreas requiere una inversión mucho menor y esfuerzos enteramente viables. Complementados con adecuadas medidas en cuanto a crédito, comercialización de la producción, etc. Por esta vía, que supone una intensa movilización de recursos disponibles, utilizando en breve plazo tierras ociosas y hombres desempleados y subempleados, podemos plantearnos seriamente el logro de las metas de producción y empleo que el país requiere con tanta urgencia.

El México rural, se ha repetido hasta el cansancio, se encuentra en una encrucijada: no sólo debe lograr aumentos sustanciales en la producción agropecuaria, sino asegurar los mínimos de subsistencia de millones de mexicanos que viven en la peor situación, especialmente en el campo. Para conseguir estas metas no debe pensarse sólo en el logro de aumentar la productividad en base a quienes hoy se catalogan como "eficientes" porque todo lo tienen, sin elevar los niveles de vida. No tener en cuenta este último aspecto, llevará a una mayor concentración de la riqueza y las disparidades entre unos pocos que hoy todo lo tienen y los millones que siguen esperando el cumplimiento de los postulados revolucionarios por los que muchos millones de mexicanos han luchado desde los tiempos remotos. Pensar solamente en el aumento del producto agropecuario, sin adecuados mecanismos de distribución del ingreso y del producto obtenido, constituirá --

nuevas barreras para lograr el desarrollo económico. A casi 70 años de iniciada la Reforma Agraria es un imperativo de justicia social y de paz pública hacerla realidad en beneficio de los que nada tienen y todo lo han dado.

#### IV.- ANTECEDENTES DE PROPIEDAD EN EL DERECHO ROMANO

##### CONCEPTO DE PROPIEDAD AGRARIA EN EL DERECHO ROMANO

Buscando la etimología de la palabra PROPIEDAD, encontramos - que viene de los vocablos "prope-cerca", de lo que indica su acepción general, proximidad entre las cosas; y por otro lado "propietas", que significa una relación de dependencias entre el hombre y las cosas, era el dominio y la posesión que se tenía sobre las cosas (res), dándole como conceptos de forma y esencia estos dos elementos.

Es decir la posesión era el hecho físico de tener la cosa, y el dominio era el elemento subjetivo o derecho que se tenía - sobre la misma; con esto podemos decir que el concepto de propiedad es un vínculo jurídico (elemento subjetivo) por medio del cual una cosa queda sometida a la voluntad y acción (elemento material o físico) de un sujeto reconocido por un derecho del Estado.

En base de lo anterior podemos determinar el concepto de la - propiedad agraria, pero para ello analizaremos el concepto -- que nos ocupa, "Agrario", que viene de "Ager", y quiere decir: tierra de producción o con destino al cultivo.

##### CONCEPTO AGRARIA EN EL PUEBLO ROMANO

Al fundarse el pueblo romano, uno de los objetivos, de los -- itálicos era conquistar la tierra por medio de la guerra para dedicarla especialmente al cultivo, fue así como se hizo un - pueblo eminentemente guerrero para ampliar su imperio y, lógicamente, el dominio sobre las tierras conquistadas; con esto se logra un punto culminante de cambios y transición entre -- la costumbre que prevalecía de ser nómada a la vida sedentaria de los agricultores.

La economía del pueblo romano estaba sólidamente descansando sobre la agricultura, que para este tiempo adquiere una enorme importancia como factor productivo, y fue llamada "La riqueza inmueble por excelencia", y llegó a compararse con otra cosa mueble que también era de gran valor, los esclavos. Se le llamó a este tipo de propiedad de la tierra o inmueble la "res mancipi", y como las tierras se encontraban en producción y la mayor parte de los itálicos se dedicaban a la guerra, se estableció la ley de la oferta y la demanda.

#### TIPOS DE PROPIEDAD Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA

Los tipos de propiedad que quedaron instituidos en esta época primitiva fueron:

- 1.- Propiedad que sería destinada al cultivo divino.
- 2.- El "Ager privatus", que no era otra cosa que la propiedad.
- 3.- La propiedad destinada a los fundos legales de las ciudades, ésta era la "ager publicus" o propiedad pública.

Como el Estado tenía que aumentar el erario público, gravitó con una renta anual las propiedades, pero a su vez extendió títulos o documentos de propiedad y con esto la tierra fue adquiriendo cada vez más un precio mayor.

#### APARICION DEL COMERCIO EN EL IMPERIO ROMANO

Toda la base de la economía romana tiene su origen en el comercio; esto por la concentración de las grandes masas de inmigrantes del campo a los centros de población, pues las tierras ya estaban en manos de unos cuantos.

Los campos son abandonados y la agricultura fue relegada, pero no se pasaba desapercibida la necesidad de cubrir las necesidades de Roma y se hizo otra clasificación de la propiedad, con el fin de garantizar la tenencia de la tierra.

- 1.- Una propiedad de grandes dimensiones (propiedad Grande)
- 2.- Otra que sería mediana, y
- 3.- La pequeña propiedad.

Respecto a la propiedad grande se puede decir que no contribuyó a resolver el problema de producción que el estado romano tanto necesitaba.

Fue la mediana propiedad la que jugó un papel muy importante, pues fue la que prácticamente hizo resurgir la producción agrícola.

En cuanto a la pequeña propiedad, sólo se puede decir que ayudó a resolver el problema, pues los campesinos se auto-satisficeron; esto sucede también en nuestra época, pues son los campesinos en su mayoría los que tienen la propiedad de la tierra.

Los juricconsultos romanos no definen el derecho de propiedad, sólo se limitan a señalar los diversos beneficios que procura la propiedad, y ellos son: El uso, el fruto, y el abuso.

El jus utendi ó usus que es la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de los frutos: El Jus Fruendi ó fructus; derechos de recoger todos los productos; El Jus Abutendi ó abusus, es decir el poder de consumir la cosa, de disponer de ella en forma definitiva, destruyéndola o enajenándola. Concepto de derecho de propiedad que ha trascendido con el nombre de Propiedad Clásica Romana hasta nuestros días, así como también las formas de posesión que tuvo la tierra que primero fue del pueblo romano (ager romanus), luego fue convirtiéndose en propiedad privada por concesiones del Estado, como

son: La comunidad Agraria cuando el terreno pertenece en colectividad a todos los miembros de una tribu o gens; la propiedad familiar cuando cada familia llega a ser propietaria de una fracción de tierra que se transmite de varón en varón a los descendientes del jefe de familia y por último la propiedad individual, cuando el terreno pertenece no ya a una tribu o a una familia, sino a cada ciudadano que pueda disponer a su antojo de las tierras. Esta última particularidad en la tenencia de la tierra, desarrollada en un ambiente formada al calor de la teoría económica del *Lesse Fer Lesse Posse*, provocó en México el surgimiento de los terratenientes, grupos que integró uno de los factores de poder que, con la concentración de tierras en un solo individuo, agudizó el problema del agro mexicano.

Volviendo al tema del Derecho Romano, voy a referirme a la forma en que se empezó a legislar sobre la propiedad inmueble urbana, que por construir las primeras regulaciones de los asentamientos humanos, será interesante para los propósitos de esta tesis seguir, aunque sea en forma superficial -- las peripecias del desenvolvimiento de este derecho.

Según Dionisio de Halicarnaso, Rómulo como jefe de las tres tribus: Patricios, Clientes y Plebeyes al fundar Roma dividió el territorio en treinta curias que repartió entre patricios y sus clientes, pero hasta el reinado de NUMA Pompilió cuando se hizo un nuevo reparto. Concediéndose a cada jefe de familia parte igual de dos fanegas o JUGERA (aproximadamente unas cincuenta áreas), lo suficiente para establecer una casa habitación y un jardín cuyo lote tomó el nombre de *Mercediua*.

La ley de las XII tablas prohibió al propietario edificar -- hasta la línea divisoria de los fundos vecinos, debiendo de-

jar un espacio libre de dos pies y medio; por eso una línea de cinco pies separaba los fundos de la tierra y las casas. Esta línea de terreno de separación no podía adquirirse por prescripción. Este intervalo entre los edificios fue aumentado por construcciones de los siglos V y VI de nuestra era. -- Las tablas 7, 8, 9, 10, contenían además otras restricciones a la propiedad en interés a los vecinos (abstenerse de cambiar el curso de las aguas pluviales susceptibles de dañar a los fundos vecinos; no plantar árboles de destilación de agua acceso o paso forzoso, etc.)

Varias de estas disposiciones han pasado a nuestro Código Civil calificadas de servidumbres legales.

#### CRONOLOGIA DE LA PROPIEDAD AGRARIA DESDE LOS AZTECAS HASTA -- NUESTROS DIAS.

Sabemos que en la época de los conquistadores la Nueva España se encontraba sojuzgada por los pueblos que dominaban por su poderío la totalidad de lo que hoy es el territorio nacional, estos pueblos estaban aliados y sus fines eran comunes y consistían en agrandar sus dominios territoriales. Los nobles, los sacerdotes y los guerreros de alta investidura eran las autoridades reconocidas.

Por otro lado, existía la gran masa, compuesta por el grueso de la población, ésta diferenciación de clases se acentuaba en cuanto a la distribución de la tierra.

Lo que dá origen a la propiedad que "La Conquista", consisten te ésta en el territorio dominado por la fuerza y los habitantes de él quedaban en calidad de esclavos al servicio de los conquistadores; fue así como se determinó la propiedad en: La de los reyes y nobles, la de los pueblos y la de los Riosos o dedicados al culto.

La más interesante de las anteriores fue sin duda la de los pueblos, la que determinaban por un número y el género de la



tenencia de la tierra, y aunque ellos sólo ocupaban la tierra para su subsistencia eran grandes extensiones sumadas por el número de pobladores.

La Nuda propiedad estaba construida por el "Calpulli", que -- consistía en la agrupación de gente identificada por sus costumbres y su situación, y éste tenía una autoridad que imponía normas para la explotación de la tierra, o sanciones a -- quien no cumpliera.

En las comunidades aztecas cada familia recibía una parte de la tierra, que usufructuaba a perpetuidad y que heredaba a -- sus descendientes sin embargo si las tierras permanecían incultivables más de dos años, era retornadas al Calpulli y asignadas a otra familia. CALPULLI: forma colectiva de tenencia con usufructo individual de parcelas, ubicadas en el seno del Altepetlalli (tierra del pueblo).

Esta no era la única forma de tenencia de la tierra, había -- tierras directamente controladas por el Estado, cuya producción se destinaba a mantener al personal del Rey, a los templos, a los gastos de guerra, al palacio, etc., y otra forma de tenencia consideraba como un tipo de propiedad feudal, -- siendo posible distinguir dos tipos diferentes de esa propiedad: Las tierras Tecpillalli y la Pillalli; la primera era -- asignada a los funcionarios de Estado y otros nobles y no -- eran más que la expresión del pago del sueldo, eran la cesión temporal a un individuo del derecho de cobrar tributos que to da comunidad debe de pagar al Estado. Las tierras, pero que en lugar de tributar al Rey lo hacían a los nobles o funciona rios. Las tierras Pillalli se distinguen de las anteriores -- porque eran trabajadas por un tipo de población dependientes totalmente desposeída de la tierra: Las Mayenfues estos no -- pagaban tributos al rey, sino al noble dueño de la tierra, --

eran vendidos y herederos conjuntamente con la tierra y estaban al margen de la organización comunitaria "Calpulli").

Este tipo de propiedad estaba firmemente unida al Estado; tenía por origen una cesión real, el Rey, al Cederla, a veces imponía limitaciones a su venta o a su herencia; el Pilli o noble tenía la obligación de servir al soberano. Todas las tenencias de la tierra tenían como base el usufructo comunal y se distinguían entre sí por el destino del tributo que pagaban los campesinos.

La corona española se preocupó por proteger las formas comunes de la propiedad, procurando adaptarlas al sistema español de tenencia, conformando un aparato legal que funcionó hasta fines de la colonia con relativa eficacia en lo que se refiere a la propiedad de los pueblos, no así a la propiedad de la nobleza (Tecpillalli y Pillalli), que fue afectada seriamente pasando poco a poco a manos de los españoles.

También se decretó por la corona el establecimiento de un FONDO LEGAL para el control de los asentamientos humanos para cada pueblo, que lo constituía una superficie de quinientos Auxiliados por las autoridades federales, continuarán el señalamiento fraccionamientos en lotes y adjudicación entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos que forman los ejidos, y de los excedentes del fondo legal, cuando no se hubieren hecho esas operaciones ...." Y continúa expresando el Lic. - - Orozco:... Dice algo (el artículo citado) en que aparecen como cosas distintas el fondo legal y el ejido de los pueblos; pero no dice cuanto mide ni que cosa es ese fondo legal.

La legislación del congreso local de nuestro Estado que se pudo consultar, la constituye la "Ley de Dotación del Fondo Legal a los centros poblados solicitantes de ejidos o de fraccionamientos del año de 1934 que en sus artículos 1º y 2º di-

ponen: "Se declara la utilidad pública la dotación de fundo legal a los centros poblados solicitantes de ejidos o de fraccionamientos". "Se declara de utilidad pública la ocupación de las casas habitadas por los solicitantes de restitución o de dotación ejidal o de fraccionamiento, siempre que se encuentren dentro del terreno solicitado como fundo legal".

Como se observa, sólo se otorgaba fundo legal a los poblados, o sea en nuestra entidad federativa por fundo legal se entendió la superficie de terreno en que tiene su asiento un pueblo. La Ley de Dotación de Fundo Legal de 1936, aún cuando tiene el mismo nombre de la anterior, introduce la característica de la extensión y en su artículo 29, dispone que para determinar la superficie de la extensión con que debe dotarse a un núcleo de población, se tomará como base un perímetro que contenga 1,000 metros cuadrados para cada familia; si existen casas construídas y la familia es numerosa, se dotará de terrenos complementarios o si no existe se donará para la creación de nuevas colonias y se tomará en cuenta el número de metros a la redonda a partir de la iglesia, alrededor del cual se extendía el ejido que abarcaba una extensión mínima de una legua cuadrada.

Expresa el Lic. Wistano Luis Orozco en su libro "Los ejidos de su pueblo", que las concesiones mínimas que concedieron a los pueblos indígenas por las Cédulas reales de 4 de junio de 1687, 12 de julio de 1695 y conocida como concesión irreducible de tierras, la Real Audiencia de México le dió el nombre de Fundo Legal como puede verse en "Ordenanzas de Tierras y Aguas", de Don Mariano Galván Rivera y en las "Pandectas Hispano Mexicanas", de Don Juan Rodríguez de San Miguel. En la ley 8, Título 3, Lib. 6 de Recopilación de Indias y en la Real Cédula de Octubre de 15 de 1713 establecieron una concesión mínima de sitio de ganado mayor para los pueblos indígenas.

Leyes que se aplicaron en la Real Audiencia de Guadalajara y -  
disponían que el sitio tuviera como centro la Iglesia Parro- -  
quial.

A esta concesión irreductible de tierras le dieron el nombre -  
de Fondo Legal las colecciones de Jalisco, posteriores a la In-  
dependencia.

Agrega el Lic. W. L. Orozco: No hemos encontrado en las anti--  
guas colecciones legales del Derecho Patrio, ni en las Reales  
Cédulas dispersas que han llegado a nuestro conocimiento la lo-  
cución Fondo Legal, salvo las cédulas citadas anteriormente y  
acaso la única Ley que pronuncia la palabra "Fondo Legal" es -  
la de 26 de marzo de 1894 correspondiente a la Ley sobre Ocupa-  
ción y Enajenación de Terrenos Baldíos de Los Estados Unidos -  
Mexicanos, que a la letra dice: "Artículo 67, subsisten la pro-  
hibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y -  
las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes rai-  
ces; y los Gobiernos de los Estados, familias solicitantes tan-  
to de fondo legal como de tierras ejidales, si los solicitan-  
tes no tienen habitaciones propias.

Posteriormente haré mención a la Ley del Fondo Legal de 1947 -  
actualmente en vigor.

Según se observó en el artículo 67 de la Ley de Colonización -  
transcrito, esta fue consecuencia de las leyes de Desamortiza-  
ción y Nacionalización que despojaron a los pobladores de sus  
ejidos y terrenos comunales para el efecto de crear la pequeña  
propiedad y poner en el comercio las grandes extensiones de --  
tierra que tenía el Clero, propiciando con lo anterior que las  
poblaciones rurales se hundieran en la mayor miseria de nues-  
tra historia, que los bienes comunales de las poblaciones indí-  
genas y latifundios del clero a la nueva burguesía y con ello -  
se hiciera más agudo el problema de la tierra que motivó el re-  
crudescimiento de la lucha en nuestra Revolución que surgió re-

quiriendo cambios en la política pero lo que urgía eran cambios en las estructuras sociales y económicas.

### LA RESTITUCION A LOS PUEBLOS DE LAS TIERRAS USURPADAS

Zapata se ahonda preocupadamente en hacer justicia a los pueblos devolviéndoles las tierras, montes y aguas de que habían sido despojadas e inició una época donde nadie se había atrevido en México, a desafiar abiertamente el latifundismo que estaba bastante sólido y redacta así, en forma categórica, el artículo básico del Plan de Ayala; conforme a él las tierras y aguas que fueron usurpadas por los grandes y fuertes terratenientes deberían ser ahora restituidas a las comunidades de sus legítimos y legales dueños, sin tardanza y sin tener que gestionar nada ante los tribunales instituidos, los que estaban ya bañados de parcialidad hacia los fuertes capitales de los hacendados y terratenientes.

Se disponía en dicho Plan de Ayala que se otorgaría la posesión de las tierras restituidas conforme a las extensiones y linderos que los títulos expedidos designaren, con procedimientos sencillos seguidos antes los tribunales especiales.

Se previó con esto las maniobras ilegales del poderío formado por el capital y los terratenientes, pues la tramitación consistía en la sola presentación de sus títulos expedidos, y sólo bastaba como fundamento el derecho que a plena razón y moral a los pueblos asistía para reclamar y luchar por las tierras que les pertenecían.

Dos requisitos básicos se exigían, primero el título expedido y segundo, demostrar que en algún tiempo las tierras los fueron usurpadas.

## PROPIEDAD AGRARIA

El derecho agrario mexicano, regula cuatro formas de tenencia de la tierra en el campo: la mediana propiedad, pequeña propiedad ejidal y propiedad comunal. En los tres últimos casos se refiere directamente a ellas, y el primero se deduce del análisis del texto constitucional. Además, prohíbe terminantemente el latifundio o gran propiedad.

### MEDIANA PROPIEDAD

Aun cuando ésta no es mencionada directamente en los ordenamientos de la materia, se infiere su existencia del análisis de los propios textos legales cuando prohíben el latifundio y dan nacimiento a la pequeña propiedad inafectable, establecido además en la fracción XVII del artículo 27 Constitucional que: "el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes de acuerdo con las bases que el mismo precepto fija". Esto es, constitucionalmente es posible hablar de una mediana propiedad que tendría los límites máximos que las entidades federativas le fijen. Sería pues una propiedad intermedia por su extensión, entre el latifundio y la pequeña propiedad. Su extensión mínima sería el límite de la pequeña propiedad y la máxima la que las legislaturas locales determinen. Desde luego, estaría sujeta a afectación y debido a la demanda de tierra por los núcleos campesinos tendería a desaparecer.

### PEQUEÑA PROPIEDAD

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución federal como inafectable. Así lo de

termina el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional al señalar que: "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, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo. Así de acuerdo con su extensión la pequeña propiedad agrícola será aquella que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Por su cultivo, se considerará como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quita, vainilla, cacao, o árboles frutales.

De acuerdo con el que están destinadas con inafectables las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación, los parques nacionales y las zonas protectoras; las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los Institutos Nacionales, y las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales, y los centros de las communidades, los ramos y las zonas federales, propiedad de la nación.

Por lo que hace a la pequeña propiedad ganadera será aquella - que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta - quinientas cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en gana- do menor de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Los propietarios de una pequeña propiedad agrícola o ganadera tienen derecho a que se les extienda un certificado de inafec- tabilidad, es decir, un documento en el cual se hace constar - que esa propiedad es inafectable por no exceder los límites má- ximos de superficie y por estar en explotación. Al respecto - existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

### PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL

En este apartado revisaremos conjuntamente a las propiedades - ejidal y comunal por revestir características similares y por tratarlas conjuntamente el derecho agrario mexicano. Si bien, son sistemas de propiedad diversos desde su origen, toda vez - que la propiedad ejidal nace a partir de las dotaciones de tie- rra a que alude el artículo 27 Constitucional, y las comunida- des tienen su nacimiento en épocas anteriores reconocida su - propiedad mediante las acciones restitutorias y de confirma- ción establecidas en el mencionado precepto constitucional. No obstante, las comunidades pueden optar voluntariamente por el régimen ejidal.

Con el objeto de precisar los conceptos de propiedad comunal y ejidal, resulta conveniente acudir a las definiciones conteni- das en el documento oficial que presentó el gobierno de México a la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, ce- lebrado en la sede de la FAO, en Italia. Señala el documento que el ejido es una sociedad de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el -



Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto a su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, - mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio. Asimismo, la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios; reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de -- producción, cuenta con órganos de decisión, ejecución y control que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.

V.- BREVE ESTUDIO DEL LATIFUNDIO

El concepto de Latifundio implica, por razón de método, tres consideraciones:

- A) El sentido etimológico de la palabra.
- B) El sentido jurídico de la Institución denominada -- con tal vocablo;
- C) La razón sociológica de su existencia en un momento histórico determinado, tanto como realidad social -- como Institución jurídica.

Una vez señaladas tales consideraciones se hará una descripción -- de cada una:

A).- Sentido etimológico de latifundio. El origen de la palabra latifundio, se encuentra, como la gran mayoría de las palabras en latín. En efecto, latifundio es una palabra compuesta integrada por un adjetivo y un sustantivo, a saber: Latus que significa dilatado, amplio, espacioso, grande, etc., Fundus que significa fundo, heredad, hacienda, etc. ( 1 )

La presencia de estas dos palabras nos proporciona la idea gráficamente hablando, de fundos, heredades o haciendas sumamente extensas. Pero como tales fundos, extenses implican a un sujeto titular de él, se entiende que latifundio, etimológicamente, es la propiedad, la posesión o tenencia de fundos, heredades o haciendas sumamente extensas.

Este concepto etimológico se ve corroborado con el criterio de diversos autores y obras generales de consulta, como en el caso de Ramírez Gronda, quien sostiene que la palabra quiere decir "Tierra de gran extensión que pertenece en propiedad a una sola persona" ( 2 )

---

( 1 ) . Balbuena, Diccionario Latino Español, Edit. Jus. Primera Edición, España, 1931. Pág. 127.

( 2 ) . Ramírez Gronda, Juan de, Diccionario Jurídico, Buenos -- Aires. 5a. Edición Pág. 187.

Igualmente sucede con la enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, lo que después de mencionar sus etimologías define: "El latifundio es la propiedad rural de gran extensión perteneciente a un solo dueño ( 3 ).

En realidad no obstante encontramos que la última definición hace referencia a la circunstancia rural de la propiedad extensa, aquélla no se implica etimológicamente. Por lo demás tanto el criterio entresacado de Balbuena como de los otros autores, coinciden substancialmente.

B) El sentido jurídico de la Institución denominada con tal vocablo. No siempre la connotación científica de las instituciones corresponden a la significación etimológica gramatical o literaria, que se dé, pues como he sabido, la referida connotación científica al precisar la significación que a la ciencia conviene, da lugar a tecnicismos, los que en ocasiones se encuentran divorciados de la significación vulgar que a la misma palabra le da la etimología, la gramática o la literatura. Al enfrentarnos con ésta realidad nos vemos impelidos por nuestra inquietud y nuestra curiosidad científica, a buscar las nociones jurídicas que nos permitan conceptuar científicamente al latifundio.

Partamos en principio de la definición etimológica, ya que hasta el momento es la única noción. Aunque meta jurídica que tenemos para iniciar el propósito referido: "Latifundio es el fundo, heredad o hacienda sumamente extenso perteneciente a una persona".

---

( 3 ) . Hijos de J. Espasa Calpe, Enciclopedia Universal Ilustrada-Europea Americana, Barcelona España 1911. Tomo XXIX.- Pág. 969.

I.- Es necesario que el inmueble sea rural, pues solamente de esta manera se puede hablar de latifundio, es decir, que las tierras que constituyen a éste, han de tener por finalidad la explotación agrícola ganadera o agropecuaria, tal explotación es la finalidad de las tierras, lo cual no significa que tenga que suceder indefectiblemente, esto es, que las circunstancias de que las tierras de una heredad se mantengan incultas, de ninguna manera presupone la deslocación del concepto latifundio, lo cual se encuentra más bien vinculado al concepto romano de la propiedad - Jus Utendi, Fruendi, Et Abutendi.

Acabamos de encontrar dos elementos fundamentales del latifundio que son:

- A) Se trata de inmuebles rurales (tierras; y
- B) El concepto romano en propiedad

II.- La determinación de la extensión que han de tener las tierras es importante de tomar en cuenta para establecer un criterio, puesto que, como lo sostiene Wistano Luis Orozco, en su libro Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos Baldíos, el señalamiento de las extensiones para calificar de latifundios a ciertos heredades, es muy variado tanto en el tiempo como en los diferentes lugares, así en Europa se entenderá que es latifundio "una extensión de tierra que pase de 30 hectáreas" ó como para el escocés Mr. Bell "uno de los sostenedores del gran cultivo y de la gran propiedad"

Considero como ideal de la acumulación, la cantidad de 600, es decir, doscientos cincuenta hectáreas; ó como sostiene César Cantú al hablar de los grandes acaparamientos de tierra entre los antiguos romanos, que había hombres que poseían hasta 600 yugadas de tierra; en México las haciendas como las de cedros... en el Estado de Zacatecas, tenía una extensión de 754,912 hectáreas 30 - áreas, es decir siete mil quinientos cuarenta y nueve mil millones y cien o veintitres mil centiáreas, hay familias que poseían

hasta 600 sitios de ganado mayor, es decir, más de 1,053,366 hectáreas de tierra ( 4 ).

La extensión de un territorio ocupado por los latifundios tiene -- una explicación en razón directa de las dimensiones existentes en el territorio total de los diferentes Estados. No se puede concebir un latifundio de un millón de hectáreas (más) de un país cuya extensión territorial se encuentra por abajo de la mencionada cifra y además sería ilógico dada la densidad de población que en -- ese Estado hubiera.

En el caso de México, con la extensión territorial que tiene se -- era posible ese tipo de extensiones territoriales de los latifundios, no obstante que estos fueran cultivados o nó.

Los sistemas latifundistas corresponden a una cierta mentalidad -- económica, que así dependen de la posesión territorial el poder -- económico y la influencia política, lo que explica la avaricia que -- tuvo para el acaparamiento de tierras, es decir, que la mentalidad se encontraba conformada medievalmente de tal manera que los titulares y estamos hablando de México de las tierras tenían reducidos en verdad a los campesinos o la calidad de siervos a pesar de las diferentes denominaciones que se les dieron para no denotar su auténtica situación.

Ahora sí podemos señalar que para que exista el latifundio es necesario que la extensión territorial del mismo, sea tal que guarde -- cierta proporción con la superficie total del país en que se encuentra con la densidad de población existente en México.

En los países pequeños el latifundio es susceptible de explotación total, puesto que sus dimensiones no son tales que hagan imposible su explotación; en cambio los latifundios de países territorialmente grandes, difícilmente cuando no era imposible podrán ser explotados.

---

( 4 ). Molina Enriquez, Andres. "Los Grandes Problemas Nacionales, Imprenta A. Carranza e hijos, México 1909, Pág. 84.

tados en su totalidad, puesto que los dueños desconocen las características siquiera de su propiedad.

III.- Contemporáneamente el latifundio existe cuando me nos entre nosotros mediante la marginación que me dieron normativa del derecho, es decir, que el régimen jurídico regula al latifundio de manera indirecta, puesto que determinan las dimensiones que ha de tener la propiedad privada rural para ser considerada como pequeña propiedad, de donde se desprende que será latifundio toda la extensión territorial que sea superior a tal pequeña propiedad.

Nuestro Derecho establece de esta manera el criterio jurídico para determinar mediante la exclusión del concepto pequeña propiedad el concepto de latifundio.

- A) Es una extensión considerablemente amplia de tierras.
- B) Tal extensión tiene por titular a una persona.
- C) La propiedad se da en su connotación jurídica romana.
- D) Priva de la posibilidad a las demás personas de obtener en propiedad la tierra.
- E) En nuestros días, dentro del Derecho Mexicano, la determinación de la extensión de los latifundios se da por exclusión respecto de la pequeña propiedad.

C) La razón Sociológica de la existencia del latifundio.- Como ya manifestamos, los fenómenos económicos y doctrinas económicas han determinado diversos criterios para establecer conceptos de riqueza y de poder, así como su influencia en el ámbito de la actividad política.

Podría pensarse que al hablar de fenómenos económicos nos estamos constriñendo en nociones meramente económicas, sin embargo debemos advertir que tales fenómenos son profundamente sociales tanto en -

sus manifestaciones como en sus consecuencias, además responden a formas y estructuras de organizaciones sociales históricamente dadas, lo que nos proporciona la posibilidad de ver al latifundio no solo como el fenómeno económico, sino además como un fenómeno Sociológico consistente "En la inmovilidad social impuesta", es decir, en la estratificación y estatificación social producidas por el sistema latifundista y mantenida por el en forma imperativa.

1.- El latifundismo es la última etapa de la Organización socio-política del Feudalismo, en la que, frente a la imposibilidad de mantener a los labriegos voluntariamente, se recurrió a mantenerlos dentro del sistema de manera forzosa.

2.- Este produjo que la gran población que se encontraba en calidad de súditos o siervos, debido a las presiones económicas morales, estuviera imposibilitada a trasladarse de un lugar a otro en busca de su superación económica, social, cultural, y moral, esto es que hubiera una "Inmovilidad Social" tanto vertical como horizontal.

La hacienda se administrava siguiendo una jerarquía cerrada, patrón, administrador, capataz, peones, para obtener un ingreso de subsistencia y salarios, no están ligados con algún sistema que produzca una mayor eficacia en el trabajo, el monocultivo y ciertas combinaciones de cereales y ganado son típicos de la gran hacienda, lo mismo que el uso excesivo de la tierra la subcapitalización y una administración indiferente o renuente a la adopción de innovaciones ( 5 ).

Los estratos sociales debido a esa inmovilidad social se mantuvieron perfectamente escindidos, de tal manera que las clases sociales se hallaban polarizadas, o sea que no había la posibilidad

---

( 5 ) . Thomas F. Carroll, "La Reforma Agraria en América Latina, Procesos y perspectivas". Edición preparada por Oscar Delgado, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1965, Pág. 53.

dad o ésta era muy raquítica, para que surgiera una clase media.

Clases sociales denominadas alta y baja, en realidad eran clases económica, susceptibles de ser calificadas como poderosas y como débiles respectivamente.

En cuanto se rompió el sistema inmediatamente se presentó plenamente aunque sin resultados satisfactorios del todo, la movilidad social, que dió por resultado la migración individual y masiva de personas de un lugar a otro, dentro del territorio nacional, y el ascenso y descenso a los diferentes estratos sociales.

3.- El derecho que encuentra su justificación en la necesidad de regular la conducta de los hombres con el propósito de lograr la armonía social, es en realidad de facto, históricamente un instrumento que ha venido solapando los intereses de las clases dominantes, y por tanto la justicia, la seguridad jurídica y el bien común han sido llevados al terreno del beneficio de dichas clases. Solo cuando se ha llegado a establecer regímenes jurídicos sociales, se ha atendido a los valores jurídicos en beneficio de las mayorías.

Dondequiera que la gente soñaba con llenar sus estómagos y en el eterno derecho del sentarse junto a las parras e higueras resonaba el grito de ;tierra!; para los campesinos, algunas veces pedían tierras y libertad, otros tierra y escuelas; más tarde tierra y caminos, pero siempre tierra!.

Miles de hombres murieron en centenares de escaramuzas y vointenas de combates de regular importancia, en la lucha por la tierra, de sus esfuerzos nació un nuevo país. ( 6 )

En tal virtud, la institucionalización del latifundio, como ya lo hemos dejado manifestado, encuentra su origen en el feudalismo, y se conserva durante el lapso de su desaparición hasta el -



momento en que las sociedades cambian su organización jurídico-política, social y económica.

De todo lo expresado podemos señalar que entendemos por latifundio la extensión excesiva de tierras propiedad de una sola persona, que puede ser explotada o no, en perjuicio de los campesinos, de la estabilidad económica de la organización social y estructura política del Estado.

Las grandes propiedades rústicas poseídas por personas influyentes nunca han pagado las contribuciones que deberían pagar de acuerdo con las tarifas oficiales, pues siempre logran los intereses, por medios más ó menos reprobables, que se les fije un valor mucho menor del real.

En cambio, la pequeña propiedad y la pequeñísima propiedad de los indios, apenas rebasa el límite de la exención de impuestos paga por su verdadero valor, estableciéndose así en este aspecto, una disparidad ruinosa para el labriego pobre que, como fácilmente se comprende, ha influido en una forma indirecta, pero decisiva, en la distribución de la propiedad, pues induce a los pequeños propietarios a deshacerse de una tierra que sobre escasa y en lo general de mala calidad, está en condiciones desventajosas frente a la gran propiedad hasta por lo que respecta al pago de impuestos. ( 7 )

El latifundista mexicano, generalmente, lejos de ser un hombre del campo, es un hombre de ciudad que tiene a orgullo poseer los latifundios inmensos, pero que no entiende de Agricultura: es un rentista. Sus haciendas se hallan administradas por una persona de confianza que no tiene en el rendimiento de las mismas un interés directo, y por ello, en lugar de hacerlos producir todo lo que son capaces de producir, se contempla con esplear los métodos rudimentarios de explotación que son en México una bárbara herencia de la época colonial y que consisten en aumentar --

( 7 ) . Citado por el Dr. Lucio Mandiata y Nuñez, en su obra - El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

los rendimientos, no por la inteligencia en el trabajo, sino a costa de éste, reduciendo al mínimo el precio de los jornales.

En otros países los hacendados emplean, para aumentar la producción maquinarias Agrícolas, Abonos y Métodos de cultivo.

El hacendado mexicano, lejos de procurar mejores rendimientos de la tierra, se ingenió para reducir los gastos de explotación y entonces se valió de la tienda de raya en donde el salario del jornalero era poco menos que ilusorio.

El pobre operario no ve casi nunca en su mano una moneda de plata, la tienda de raya paga siempre los salarios en despreciables mercancías.

Este estado de cosas produjo nuevamente en las clases indígenas un malestar económico y moral que los impulsó a revelarse, en contra del gobierno constituido, y ésta es la causa de las revoluciones que desde el año 1910 hasta la actualidad han conmovido a la República.

Los mismos caudillos de estos movimientos lo reconocieron así, en innumerables documentos y actos públicos, y por otra parte, la actual legislación, que tiende a reformar en sus bases la organización de la propiedad Agraria, demuestra claramente que se trata de corregir en definitiva uno de los defectos más grandes de nuestra Constitución Social.

## VI.- 17. AMPARO AGRARIO

Al tratar el Amparo dentro de este trabajo, ha sido tema de serias controversias desde los comienzos de la Reforma Agraria. Incorporado en 1916, suprimido en 1934, reincorporado en 1947, descartado nuevamente por el Presidente Miguel Alemán, sigue siendo hoy uno de los blancos principales del ataque del pequeño ejidatario.

En principio, el juicio de Amparo o juicio de garantías, debía proteger a los propietarios afectados por las medidas de la Reforma Agraria de eventuales abusos cometidos con motivo de las expropiaciones.

Más exactamente, la posibilidad de recurrir al juicio de Amparo estaba justificada por la necesidad de proteger a los verdaderos pequeños propietarios, que según la Constitución debían constituir uno de los pilares de la nueva sociedad en el campo.

### CONCEPTO DEL JUICIO DE AMPARO

El Dr. Ignacio Burgon, describe al juicio de Amparo de la siguiente manera: "El Amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que se ejercita cualquier gobernado -- ante los órganos jurisdiccionales Federales contra todo acto de autoridad latu sensu que la cause un agravio en su esfera jurídica" ( 8 ).

### DEFINICIONES DEL JUICIO DE AMPARO

#### POR ALGUNOS AUTORES

Mercero define el Amparo en los términos siguientes: "Una -

---

( 8 ) . Burgon Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo", -- Editorial Porrúa, S.A. Pág. 177.

institución de carácter político, que tiene por objeto proteger bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos poderes que gobiernan la Nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos". ( 9 )

Burgoa formula la definición que en seguida se transcribe: "El juicio de Amparo es un medio de control de constitucionalidad (género próximo), ejercitado por órganos jurisdiccionales (diferencia específica, primer carácter), en vía de acción (idem, segundo carácter), que tiende a proteger al quejoso o agraviado en particular (idem, tercer carácter) en los casos a que se refiere el artículo 103 Constitucional" ( 10 ).

Estas definiciones han sido del Amparo en general, ahora entraremos a tratar el Amparo en materia Agraria.

El maestro José R. Padilla lo define de la siguiente manera: "Se entiende por Amparo en materia Agraria el que se encarga de proteger a los núcleos de población ejidal y comunal, así como a comuneros y ejidatarios en particular". ( 11 ).

En 1976 se hicieron reformas a la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, dividiéndolos en dos libros; el primero, fue destinado al Amparo en general en los artículos 19 al 211, y el segundo al Amparo en materia Agraria que comprende los artículos 212 al 234.

( 9 ) . Citado por Ignacio Burgoa en su obra El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A. Pág. 178.

( 10 ) . Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob. Cit.

( 11 ) . Padilla Castellanos, José. Sinopsis de Amparo, Editorial Cardenas Editor y Distribuidor, México 1982.

El Amparo que pretenden promover los pequeños propietarios - afectados por resoluciones no se regula por el segundo libro de la ley de Amparo, sino por el primero; es un Amparo administrativo de estricto derecho.

### EL AMPARO PROTECTOR DE LOS NUCLEOS DE

#### POBLACION EJIDAL Y COMUNAL

Se trata de un Amparo procedente para tutelar a esos grupos de campesinos contra actos que tengan o puedan tener como consecuencia privarlos de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes.

Caracteriza a este Amparo la simplificación del procedimiento y la obligación del juzgador para suplir la queja deficiente.

Se puede decir que en el tribunal de Amparo no solo suple la deficiencia de la queja o demanda; en realidad deficiente al quejoso y se convierte en juez y parte.

### LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS

#### DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

El derecho de reclamar, en cualquier tiempo, actos que -- afecten a núcleos de población ejidales o comunales, (artículo 217 Ley de Amparo).

El derecho de reclamar, en un término de 30 días actas -- que causen perjuicios a ejidatarios o comuneros en particular. Artículo 218 Ley Amparo.

LA SIMPLIFICACION DE LOS

REQUISITOS DE LA DEMANDA DE AMPARO

No se tendrán por consentidos, ni presunta ni expresamente los actos reclamados, salvo en este último caso, que sea acordado por la Asamblea General del núcleo de población ejidal y comunal. Artículo 231-IV-Ley Amparo.

La obligación para el juzgador de suplir la deficiencia de la queja, en la demanda, la revisión, exposiciones, posiciones, comparecencias y alegatos. Artículo 227 Ley Amparo.

EL DERECHO DE HACER VALER EL RECURSO

DE QUEJA EN CUALQUIER TIEMPO

La obligación especial del Ministerio Público Federal de -- vigilar que no se archive ningún expediente mientras no que de debidamente complementada la sentencia que se dicte en -- favor de los núcleos agrarios.

La prohibición de declarar la caducidad de la instancia y -- el sobreseimiento por inactividad procesal en perjuicio de un núcleo de población, pero si en su beneficio.

La reestructuración orgánica del Amparo Agrario.

El Amparo es el único medio que ha servido para restituir -- a los campesinos en el goce y disfrute de sus bienes y dere -- chos.

Hasta la fecha no han sido Jueces, Magistrados, ni Minis -- tros especializados quienes han tenido a su cargo resolver sobre la materia Agraria.

EL PROCEDIMIENTO EN EL AMPARO

AGRARIO

1.- Las partes en el Amparo Agrario.- Es un concepto indiscutible el de que parte es aquella persona o entidad que -- tiene capacidad para solicitar y obtener la actuación de -- los órganos jurisdiccionales; es decir, de ponerlos en movimiento, para obtener la tutela jurídica (12).

En el Amparo Agrario existen las mismas partes a que se refiere el artículo 50 de la Ley de Amparo que son: El quejoso, la autoridad responsable, los terceros perjudicados y - el Ministerio Público Federal.

2.- ¿ Quién puede ser quejoso en el Amparo Agrario ? : Únicamente pueden ser sujetos del Amparo Agrario y beneficiarse de las disposiciones contenidas en el libro segundo de la - Ley de Amparo: Los núcleos de población ejidal o comunal; los ejidatarios o comuneros, en sus derechos agrarios; así como en su pretensión de derechos; quienes pertenezcan a la clase campesina; en el artículo 212 de la propia ley de Amparo dice que para estar legitimado y para hacer uso del Amparo Agrario, se requiere: a) Ser una de las personas o entidades a que se refiere el párrafo primero del artículo -- 212 de la Ley de Amparo. b) Que la materia del juicio de Amparo que se promueve, quede comprendida en alguna de las tres fracciones del mismo artículo 212 (13).

3.- ¿ Quiénes tienen representación legal para interponer - el juicio de Amparo Agrario ?.

a).- En el Amparo Agrario disfrutan de - legitimación en la causa ad causam los núcleos de población

(12) - Noriega Cantú, Alfonso. "Lecciones de Amparo" Editorial Porrúa, S.A. México 1980. Pág. 1063.

(13) - Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit. Pág. 1063.

ejidal o comunal y los ejidatarios o comuneros, en sus derechos agrarios; así como en su pretensión de derechos; así como quienes pertenezcan a la clase campesina, cuando pretendan derechos; y siempre que la materia del juicio de amparo que promueva, quede comprendida en las hipótesis que plantea el artículo 212 de la Ley de Amparo en sus tres fracciones,-

b) En el amparo agrario tiene legitimación procesal, o bien derecho de gestión procesal, para interponer el juicio de amparo, en el nombre de un núcleo de población, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213 de la Ley de Amparo; 1.- Los comisariados ejidales o de breves comunales; 2.- Los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, 3.- Quienes la tengan en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los casos de restitución, dotación y de ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población y en los de reconocimiento y titulación de bienes comunales (14).

Qué son los núcleos de población 7.- El núcleo de población el poblado/ es entonces un conjunto de seres humanos que viven de generación a generación en un sitio determinado y que desarrollan todas las manifestaciones de su vida en común en el lugar que ocupan y dentro de la corporación que forman. - Cada uno de los habitantes cualquiera que sea su ocupación, se siente miembro de un grupo social, es decir vecino de la ranchería, de la congregación o de la villa.

---

(14) • Horiga Cantú, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 1064.



Estos núcleos de población que carecen de tierras o de aguas, son quienes están capacitados procesalmente para ejercer la acción de amparo.

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez en su libro sobre el problema agrario afirma que existen tres categorías de núcleos de población; a) Las comunidades agrarias, formadas generalmente por indígenas que poseen en común tierras, bosques y aguas desde tiempos remotos y cuya personalidad se desprende de la fracción sexta del artículo 27 Constitucional. b) Los núcleos propiamente dichos y c) Los núcleos de población ejidal; diferenciándose estos últimos en la medida en que los primeros son aquellos núcleos solicitantes de tierras y aguas, en tanto que los segundos son los que han sido beneficiados con una dotación ( 15 ).

4.- La personalidad, forma de acreditarla.

En el artículo 214 de la Ley de Amparo nos dice quienes pueden interponer en nombre y representación de un núcleo de población: a) Los miembros de los comisariados, de los consejos de vigilancia, de los comités particulares ejecutivos y los representantes de los bienes comunales acreditarán su personalidad con las credenciales que les haya expedido la autoridad competente y, en su defecto, con un simple oficio de la autoridad competente para expedir la credencial; o bien, por último, con copia del acta del Asamblea General en que hayan sido electos ( 16 ).

b) Por lo que se refiere a los ejidatarios y comuneros, pertenecientes al núcleo de población perjudicado, en cuyo nombre soliciten la protección de la justicia federal, el artículo

---

( 15 ) . Noriega Cantú, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 1066.

( 16 ) . Noriega Cantú, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 1067.

lo 214, con gran amplitud, dispone que pueden acreditar su personalidad con cualquier constancia fehaciente.

#### 5.- Ejercicio de la Acción. La Demanda.

Al Igual que cualquier otro juicio de amparo, el Amparo -- Agrario debe iniciar por medio de la interposición de una demanda, o sea un memorial, un libelo, en el que la persona o entidad, debidamente legitimada para ello, ejercite la acción de amparo y por tanto ponga en movimiento la actividad específica que corresponda a los tribunales de la Federación, en los casos o controversias a que se refiere el artículo 103 Constitucional. (17)

#### 6.- Término para intentar la acción de amparo.

Por lo que toca al amparo agrario la ley estableció normas especiales, con los siguientes planteamientos: a) Cuando se trate de juicios de amparo, que se interpongan en contra de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal; la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo (18).

b) Cuando el juicio de amparo se promueva contra actos -- que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan, dispone el artículo 218 de la ley que el término para interponer el juicio Constitucional será de 30 días.

---

( 17 ) . Noriega Cantú, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 1068.

( 18 ) . Noriega Cantú, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 1068.

7.- Ante quién debe presentarse la demanda ?

Las normas generales que rigen el proceso, así como el procedimiento del juicio de amparo, al que la Suprema Corte ha llamado genéricamente administrativo, sigue en vigor y, por lo tanto el caso del amparo agrario debe aplicarse lo dispuesto por la fracción 7a. del artículo 107 Constitucional; y del artículo 114 fracción 2 de la Ley de Amparo, y por -- tanto, corresponde a los jueces de distrito conocer de este tipo de juicios de amparo, por tratarse, sin duda alguna, - de actos que no provienen de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Pero una vez más en forma tutelar, el artículo 220 previene que: "Cuando se señalen como reclamados actos que tengan - o puedan tener por efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población quejoso, o de sus derechos agrarios ejidatarios o comuneros, podrá acudirce, en los términos del artículo 38 de ésta Ley, a la competencia auxiliar, que estará facultada para suspender provisionalmente el acto reclamado.". (19 )

# I.- ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES

## DE CREDITO

### EL NACIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO

En su obra operaciones Bancarias, LAUCHE GARCIA DIEGO, afirma que en la Mesopotámia, entre los años 3400 y 3200 A. C. en el templo rojo de Uruk, sus sacerdotes fueron los primeros Banqueros de que se tiene noticia, pues el templo recibia los dones habituales y en las ofrendas ocasionales de los Jefes de la Tribu, así como de los particulares deseosos de obtener el favor divino. Disponía de considerables recursos que hacia fructificar al conseguir préstamos. El templo prestaba cereales a intereses a los agricultores y a los comerciantes de la región, igualmente ofrecía adelantos a los esclavos para redimirse y a los Guerreros caídos prisioneros para ser liberados. Todas estas operaciones se efectuaban en especies, puesto que no existía todavía la moneda. Bajo la III dinastía de Ur (2294-2187), el comercio de la banca se desarrollaba en toda Babilonia, por los dioses-banqueros, cuyas operaciones principales eran la recepción en depósitos y el préstamo... Las operaciones financieras de los templos y de los grandes propietarios eran alrededor de los años 1955 a 1913 antes de Jesucristo, tan numerosas e importantes que Hamurabi consideró necesario fijar sus normas, que hizo grabar sobre un bloque de 2.25 metros de altura, hallado en el curso de las excavaciones de la acrópolis de Susa, y conservado hasta ahora en el Museo de Louvre, y que se conoce como "El Código de Hamurabi" como la economía babilónica no conocía la moneda numeraria siguieron siendo los cereales (la cebada) los que regularon la mayoría de los cambios" (20).

---

(20) . Lauche García Diego Mario.- Operaciones Bancarias. - México 1974, Págu. 1 y 2 Editorial Porrúa.

En el mismo sentido, MIGUEL ACOSTA ROMERO establece que "los historiadores hablan de que aproximadamente 2,000 A.C. en síllas con los préstamos que se hacían en el interior de los templos y que se expresaban en tablillas de barro cocido, en las que se marcaban mediante símbolos las características de esas operaciones" (21 ).

RAUL CERCANTES AHUMADA, dice también que "La función bancaria de intermediación en el comercio del crédito, es conocida desde épocas muy remotas" (22 ). Explica que los bancos medievales tuvieron su origen en las ferias, y transcribe la graciosa descripción que hace de las actividades de los banqueros un autor español del siglo XVI, SARABIA DE LA CALLE:- "Andan de feria en feria y de lugar en lugar tras la corte, con sus mesas, cajas y libros...; a las claras prestan su dinero y llevan intereses de feria en feria, o de tiempo en tiempo...; salen a la plaza y rúa con su mesa, silla, caja y libro; dan fiadores y buscan dinero, aunque sea con intereses; los mercaderos que vienen a comprar a las ferias lo primero que hacen es poner su dinero en poder de éstos"

Los primeros Bancos nacen en Venecia hacia 1171 y el mismo se dicta en 1270 una primera ley Bancaria estableciendo la obligación de los banqueros y otorgar caución, prohibiéndoles algunos comercios riezgosos y estableciendo una relación entre los préstamos privados y los que se conseguían al gobierno; en 1524, se establece vigilancia gubernativa y en -- ( 23 )

(21 ) . Acosta Romero Miguel. Derecho Bancario. México, - - 1978, Pág. 72. Editorial Porrúa.

(22 ) . Cervantes Ahumada Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. México 1979, Pág. 212. Editorial Herrero.

(23 ) . Grego Paolo. Curso de Derecho Bancario. México 1945, Págs. 62 y 63. Editorial Jus.

1584 funda el gobierno en Banco Público que luego se entrega a banqueros privados (24).

En 1587, fué definitivamente constituido el Banco de Rialto, el cual se agregó al Banco Giro de Venecia.

Otros Institutos Bancarios surgieron "ya sea para hacer frente a las necesidades de los gobiernos y los municipios, como el Banco de San Jorge en Génova y el de San Ambrosio en Milán, o para financiar Empresas de utilidad pública o para fines de beneficencia, tratando de facilitar el crédito a las clases menos pudientes: de esta última categoría son los bancos meridionales, Cajas y Montes de Piedad, que se fundieron después de aquél gran Instituto, todavía existente hoy, que es el Banco de Nápoles" (25).

Cuando el comercio dejó de ser prerrogativa de los Italianos dice, Paolo Groco, y se difundió por Europa, se organizaron los primeros Bancos Extranjeros, el de Barcelona se organiza en el siglo XVI; el de Amsterdám en 1609; en 1619, el Banco de Hamburgo, así como los de Nuremberg, Rotterdam, Estocolmo y Viena. En Alemania los Bancos de los Fuggar trataron negocios en gran escala, financiaron gobiernos y príncipes, recogieron tributos y diezmos por cuenta del Papal. El Banco de Prusia nace en 1765 como Banco Estatal. En Francia surge el Banco General y Banco Real que se ve arrastrado por la ruina originada por Juan Law, que tuvo el error de creer que la riqueza de un país se puede crear mediante una emisión ilimitada de billetes de Banco, sostenida por proyectos hipotéticos de especulación Industrial. En 1780 Napoleón crea el Banco de Francia (26).

---

(24) . Grego Paolo. Curso de Derecho Bancario. México 1943, Págs. 62 y 63. Editorial Jus.

(25) . Ob Cit. Pág. 63.

(26) . Grego Paolo. Ob. Cit. Págs. 64., 65 y 66.

También GOLDSCHMIED afirma que el tráfico mercantil de desplazó de Italia a Inglaterra por los nuevos descubrimientos, por ser punto central de las vías marítimas, y por la habilidad de la Reyna Isabel (1533-1603), que promovió fuertemente la Industria y el Comercio, ayudada por los Consejos de Graham, el primero de la serie de Banqueros economistas ingleses ( 27 ).

Los desórdenes monetarios y las necesidades de capitales para armamentos y para empresas de Ultramar, fortalecieron en Inglaterra a los orfebres, Goldsmiths, que además de expertos cambiistas que fundían las buenas monedas y volvía a la circulación las otras, se habían convertido en custodios de efectivo, iniciando el sistema de pagar intereses por los depósitos de dinero, que buscaban invertir operaciones crediticias, despertando pronto el odio popular por su desmedida pretensión de intereses.

El gobierno no pudo contener sus abusos porque necesitaba de sus préstamos, hasta que en 1672 la Corona suspendió sus pagos de la deuda de los orfebres. Este proceso desemboca en 1694, con la fundación del Banco de Inglaterra, sin el concurso directo del Estado, pues sus acreedores aceptaron transformar sus créditos en capital del nuevo banco, que se convirtió así en acreedor del Estado, del que se obtienen autorización para emitir promesas de pago, promissory notes, que circulaban primero con endoso, y después al portador, haciendo así el tipo clásico del Banco de emisión moderno, calidad que no obstante tuvo que compartir en sus inicios con otros bancos (28) .

---

(27) . Leo Goldschmied. Historia de Banca, México. 1961, -- Pág. 40.

(28) . Leo Goldschmied Ob. Cit. Pág. 40

En los Estados Unidos de Norteamérica la Historia de la Banca se inicia después de la Guerra de Independencia, dice PAOLO - GRECO ( 29 ) . Se crean bancos agrícolas para satisfacer las necesidades de los pioneros, de recursos financieros para cul tivar las tierras conquistadas ( 30 ) .

La Constitución de 1789 dió a la Federación la prerrogativa - de acuñar moneda, pero los Bancos conservaron su derecho de - emitir billetes. Desde 1971, se busca la unificación monetaria pero los State Banks hacen valer sus derechos adquiridos y continúan sus emisiones de papel, muchas veces en forma desordenada. En 1863, se promulga una ley para proveer una moneda nacional, creando los National Bank, bajo el control Federal y con la garantía solidaria del Gobierno.

En 1913 se promulga la Federal Reserve Act., creando 12 bancos de la Reserva Federal, a los cuales los demás bancos pueden asociarse. Estos pierden su facultad de billetes en favor de los primeros, pero fueron ampliadas sus facultades "en lo tocante a sus tipos de intereses con el extranjero, la participación en negocios financieros hipotecarios y la facultad de funcionar como instituciones fiduciarias" ( 31 ) . Con ello se logra la unidad del sistema bancario y monetario en los Estados Unidos.

#### IAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN MEXICO

Antes de la Independencia no existían en nuestro país instituciones bancarias, afirma JOAQUIN RODRIGUEZ RODRIGUEZ y agrega que, no obstante, "Debieron existir quienes se dedicaron profesionalmente a hacer operaciones que después se han conside-

---

( 29 ) . Goldschmid Leo. Cit. Pág. 40 a 42, 49 y 50.

( 30 ) . Greco Paolo. Ob. Cit. Pág. 66.

( 31 ) . Goldschmid Leo. Ob. Cit. Pág. 112 y 113.



rado como bancarias, especialmente cambios de dinero, giros, depósitos y diversas modalidades del préstamo, todas ellas -- exigidas por el desarrollo del comercio y de la industria extractiva (32).

De la misma opinión es ANTONIO MANERO.- "Hasta 1864, dice, la banca no constituyó una especialidad, sino que se ejerció -- por las casas comerciales que tenían ocasión para hacer préstamos, pignoraciones o situaciones de fondos, dentro o fuera del país (33).

En cambio, CERVANTES AHUMADA afirma que "En la época colonial florecieron varios bancos particulares que operaron dando -- avíos a los mineros. A pesar de que cuando menos dos quebraron, los bien administrados tuvieron éxito. El primer banco público fue el banco de avío de Minas, fundado por Carlos III y que operó hasta los primeros años de la Independencia, en -- auxilio de la minería y con aplicación del mexicanismo crédito de avío. El Nacional Monte de Piedad fundado por Real Cédula fechada en Aranjuez el 2 de junio de 1774, realiza funciones bancarias (34).

El crédito de avío adquiere especial esplendor durante la época colonial, en la que operaron los bancos de plata, fomentando la minería, por medio del avío (35). En el mismo sentido el Dr. Miguel Acosta Romero (36).

Respecto del Nacional Monte de Piedad, dice ANTONIO MANERO -- que se fundó con capital donado por don FERRO ROMERO DE TERRE ROS para hacer préstamos sin interés a los pobres; pero a su

---

( 32 ) . Rodríguez Rodríguez Joaquín. *Dicto. Bancario. México* - 1976. Pág. 20.

( 33 ) . Manero Antonio. *La Revolución Bancaria en México, México* 1957. Pág. 4.

( 34 ) .

( 35 ) . Cervantes Ahumada Eníl. *Ob. Cit.* Págs. 215 y 216.

( 36 ) . Acosta Romero Miguel. *Ob. Cit.* Págs. 75 y 76.

muerte los administradores comenzaron a cobrar intereses, sacrificando los ideales humanitarios de su fundador (37). En 1830 se funda el Banco de Avío para el fomento de la industria textil. El banco debía importar maquinaria para venderla al costo a los industriales, y otorgar créditos a bajo interés. En 1837 se funda el Banco Nacional de Amortizaciones, para recoger y fundir la moneda de cobre, que había alcanzado una circulación excesiva y era objeto de falsificaciones, lo que la desvalorizaba frente a otras monedas, en perjuicio de las clases pobres (38).

"Puede decirse, afirma ANTONIO MANERO, que los dos bancos mencionados fueron los primeros que el Estado se creyó obligado a crear para sustituir la iniciativa privada por instituciones oficiales capitalizando fondos provenientes de rentas públicas, para aplicarlos al fomento económico. Este sistema ha venido a culminar un siglo después con la creación de numerosos bancos nacionales cuyo desarrollo ha alcanzado proporciones considerables, ejerciendo también muy importante influencia sobre industrias fundamentales en el país (39).

Acosta Romero tiene la misma opinión al respecto (40). En 1864 se establece el Banco de Londres; México y Sudamérica, como Sucursal de la sociedad inglesa del mismo nombre. Es el decano, dice CERVANTES AHUMADA (41).

De la Banca Privada Mexicana, ENRIQUE CREEL DE LA BARRA, estima que si bien éste banco "viene a ser en rigor el pionero del régimen Bancario Mexicano, el papel de fundador de los --

---

(37) . Manero Antonio Ob. Cit. Págs. 6 y 7.

(38) . Manero Antonio Ob. Cit. Págs. 4 y 5.

(39) . Manero Antonio Ob. Cit. Pág. 5.

(40) . Acosta Romero Miguel. Ob. Cit.

(41) . Cervantes Ahumada Raúl. Ob. Cit. Pág. 216.

Bancos legalmente constituidos y dotados de personalidad claramente reconocida por la ley corresponde al Banco Nacional - de México" (42), el cual fue establecido en 1884 por fusión del Banco Nacional Mexicano autorizado en 1881, y del Banco - Mercantil Mexicano organizado en 1882.

Como antes de la reforma Constitucional de 1853, la facultad de legislar en Materia Bancaria y en general, sobre comercio, pertenecía a los Estados, algunas entidades legislaron al respecto y se admitió establecimiento de Bancos locales de emisión. Así nacieron en el Estado de Chihuahua el Banco de Santa Eulalia, en 1875; el Banco Mexicano, en 1878; el Banco Minero de Chihuahua, en 1881. "Estos Bancos Locales de emisión fueron los predecesores de los numerosos bancos de emisión -- que posteriormente se crearon en la mayoría de los Estados de la federación (43 ).

En 1897 había nueve Bancos de emisión operando en la República, constituyendo un sistema anárquico en la que las concesiones tenían diversos términos de vigencia, no se les exigía capitales mínimos uniformes, las emisiones se garantizaban con la mitad o una tercera parte de metálico y eran variables las denominaciones de los billetes que podían emitir. Con este marco de desorden se expide en 1897 la primer Ley General de Instituciones de Crédito, "que representan un primer esfuerzo balbuceante e inseguro, es cierto, pero valioso para estructurar un sistema financiero (44 ).

Conforme a ésta Ley había tres tipos de Instituciones de Crédito: Bancos de Emisión, Bancos Hipotecarios, y Bancos Refaccionarios. Los primeros, no podían emitir billetes por más del triple de su capital pagado, y el monto de su emisión su-

---

(42) . Grell de la Barra Enrique. La Historia de la Banca en México en el Mercado de Valores. Nú. 27 de julio de - 1979. Pág. 546.

(43) . Hanera Antonio. Ob. Cit. Pág. 8.

(44) . Grell de la Barra Enrique. Ob. Cit. Pág. 547.

mada a sus depósitos a la vista y a tres días vista, no debían exceder el doble de las exigencias metálicas en caja.

Los resultados de ésta Ley han sido criticados duramente "primero porque la Ley no pudo organizar el sistema uniforme y -- justo que técnicamente planeaba, sino que dió base a la Constitución de Privilegios y abusos, sustentados por influencias políticas, seguro, la ley fue casi constantemente burlada en la práctica, por los mismos creadores y administradores de la mayoría de los Bancos. Historica y técnicamente ha quedado -- demostrado que debido a esas circunstancias, la casi totali-- dad de los Bancos de emisión estaban ya en 1908 funcionando -- sobre bases inestables, que sus capitales eran en muchos ca-- sos ficticios, y que en muchos de ellos sus inversiones y -- préstamos carecían de la suficiente garantía y necesaria li-- quidez ( 45 ).

Ya vimos que éste desorden bancario, agravado por las medidas que establecieron los jefes militares en la lucha armada iniciada en 1910, llevó al convencimiento de que era necesario -- reestructurar el sistema sobre nuevas bases y por ello, al ini-- ciarse la etapa constructiva de la Revolución, la Nación adop-- tó en el Congreso Constituyente de 1916-17, la decisión polí-- tica fundamental de suprimir a los Bancos de emisión, estable-- ciendo el monopolio del Estado para emitir billetes.

Como consecuencia de las medidas de los regímenes revoluciona-- rios para lograr esta reforma bancaria, se expide en 1924 una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y estableci-- mientos Bancarios, que señalan los nuevos tipos de Institucio-- nes de Crédito, además del Banco Único de emisión y la Comisi-- ón monetaria: a) Los Bancos Hipotecarios; b) Los Bancos Re-- faccionarios, c) Los Bancos Agrícolas, d) Los Bancos Indus--

triales, e) Los Bancos de Depósito y descuento y f) Los Bancos de Fideicomiso.

De acuerdo con las previsiones de esta ley se funda el 24 de diciembre de 1924 la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros como Órgano de Inspección y Vigilancia de las Instituciones de Crédito. Así mismo el 25 de agosto de 1925 se funda el Banco de México como Banco único de emisión cumpliéndose así uno de los anhelos de la Revolución. Además en 1926 se estableció el Banco Nacional de Crédito Agrícola para financiar las actividades rurales bajo el nuevo marco de otro postulado revolucionario esencial: La Reforma Agraria.

Una nueva Ley Bancaria se expide en 1926, considerando, además de los tipos de Instituciones sancionadas por la ley de 1924, a los bancos o cajas de ahorro a los almacenes generales de depósito y a las compañías de finanzas.

Greel de la Barra, estima que estas leyes marcan una etapa inicial en la historia bancaria de la Revolución Mexicana. Refiriéndose a la de 1924, afirma que "el principio que sirve de base para esta ley es el de la especialización estricta de las instituciones". Y agrega: "Este criterio, que también se recoge en la de 1926, viene a ser el primer enfoque de orden técnico con el que opera el sistema Bancario pos-revolucionario (46).

En 1932 se expide una nueva ley general de Instituciones de Crédito, la cual ya mencionada expresamente a las Instituciones Nacionales de Crédito separándolas así de las Instituciones Privadas. Esta ley define a las Instituciones de Crédito como aquéllas que tienen por objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de alguna o algunas de las siguientes operaciones: Recibir depósitos a la vista, a plazo, o en cuenta de ahorro; emitir bonos de ca

(46) . Enrique Greel de la Barra, Ob. Cit. Pág. 548.

ja o hipotecario; y actuar como fiduciarias.

Esta ley, cuya expedición coincide con la promulgación de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sienta las bases de un sólido desarrollo bancario.

"A partir de 1933, dice Octaviano Campos Salas, el sistema de crédito empezó a desarrollarse en forma vigorosa, tanto por el impulso de la legislación antes mencionada, como porque los obstáculos surgidos con motivo de la depresión que siguió al colapso de 1929 comenzaron a superarse, y los esfuerzos del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros cristalizaron en nuevas formas de cooperación, en una creciente confianza pública en nuevas Instituciones y en el funcionamiento iniciado de un mecanismo de asociación al Banco Central. Las formas de absorción de ahorros fueron ampliándose en la práctica, y junto al desarrollo de los depósitos de ahorro y de los sistemas de capitalización, comenzaron a reanudarse las emisiones de papel hipotecario, que durante muchos años había quedado totalmente fuera del mercado (47).

Al Banco de México y al Banco Nacional de Crédito Agrícola, que ya existía antes de la vigencia de esta ley, se agregaron otras Instituciones Nacionales de Crédito, con lo cual, se fue configurando el sistema Bancario Mexicano. En 1933 se crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que hoy se llama Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; en 1934 se establece la Nacional Financiera; en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal; y en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior.

---

(47) . Campos Salas, Octaviano. México: 50 Años de Revolución, Las Instituciones Nacionales de Crédito. Edit. Fondo de Cultura Económica.

LOS DIVERSOS TIPOS DE INSTITUCIONES DE CREDITOEN LA LEY VIGENTE

La devolución del sistema bancario hizo sentir la necesidad de expedir una nueva ley Bancaria. En 1941, se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, - actualmente en vigor, la cual vino a establecer que la concesión del Gobierno Federal, que se requiere para el ejercicio de la Banca y el Crédito, puede referirse a los siguientes grupos de operaciones: ( 48 )

I.- De depósito

II.- De ahorro

III.- Financieras

IV.- Hipotecarias

V.- De capitalización

VI.- Fiduciarias.

## II.- LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO

EL PROCESO DE CREACION DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO. En el sistema bancario mexicano existen, junto a los bancos privados, las instituciones nacionales de crédito, es decir, los bancos del Estado. Los bancos privados son sociedades anónimas facultadas para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito mediante concesión del Gobierno Federal. Su actividad constituye un servicio público, razón por la cual la Administración Pública tiene diversas facultades que le permiten dirigir, regular, controlar, supervisar e intervenir en las operaciones bancarias para asegurarse de que el ahorro de la colectividad se destine al financiamiento del desarrollo económico del país.

Al lado de esas instituciones constituidas y operadas por empresarios particulares, se han organizado los bancos del Estado, denominados instituciones nacionales de crédito y definidos por el artículo 19 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares como aquellas que se constituyen con participación del Gobierno Federal, o en las cuales este se reserva al derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración, o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten.

Durante el régimen porfirista se llegó a integrar y desarrollar un sistema bancario importante, lo cual hizo necesaria la expedición de la primera Ley destinada de manera específica a regular a las instituciones de crédito. Sin embargo, este régimen bancario se formaba exclusivamente por bancos privados, sin que existieran bancos estatales, en concordancia con el modelo de libre concurrencia, entonces prevalente en el país, conforme al cual el Estado se abstiene de participar en el orden económico para dejar que prevalezca el libre juego de las fuerzas naturales.



Pero con el movimiento revolucionario se inicia en nuestro país un vigoroso movimiento de intervención del Estado en la vida económica: en la Constitución de 1917, se consigna la propiedad de la Nación sobre determinados bienes; se señala un nuevo tipo de propiedad social, en el campo del derecho agrario; se establece la posibilidad de que la Nación imponga a la propiedad privada las limitaciones que dicte el interés público; y se faculta al Estado para 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.

Este marco constitucional permitió al Gobierno que surgió de la Revolución, el momento de reestructurar el sistema bancario del país, establecer organismos públicos encargados de financiar sectores claves de la economía no atendidos de manera eficiente por la banca privada.

Al mismo tiempo, en la propia Constitución se estableció el monopolio de la emisión de billetes, en favor del Estado. En el artículo 28 se consignó que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a títulos de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, y a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal. Y en la fracción X del artículo 73 se expresa la facultad del Gobierno Federal para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28.

Ya revisamos que la organización del Banco de México, como banco único de emisión, sólo fue posible hasta 1925. Esta fecha marca, además, el inicio de un proceso que habría de -

culminar con el establecimiento de las demás instituciones nacionales de crédito que dan al sistema bancario mexicano un carácter mixto porque en él se encuentran junto a las instituciones que operan por concesión administrativa otorgada a particulares, las instituciones que el Estado ha decidido establecer con su participación exclusiva o preponderante en el capital social de dichas empresas.

Una vez creado el Banco de México, el Gobierno provee a la satisfacción de otras necesidades. Al iniciar la Reforma Agraria, los regímenes revolucionarios comienzan el proceso de repartición de la tierra con lo cual se sentir los requerimientos de financiamientos para el apoyo de los pequeños agricultores y ejidatarios que requerían de créditos oportunos y blandos no solo para el trabajo de la tierra sino para la introducción de técnicas modernas de explotaciones agropecuarias. Para la atención de estas demandas se fundó en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Posteriormente, en 1933, se crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, con el fin de canalizar recursos para la construcción de viviendas al alcance de los núcleos de población más necesitados de ellos, y para el funcionamiento de obras públicas municipales, estatales y federales.

En el mismo año se constituye Nacional Financiera, que aún subsiste con igual denominación, con el propósito de financiar el desarrollo industrial del país, para lo cual quedó facultada para organizar, transformar y administrar toda clase de empresas.

En 1935, se decide separar los mecanismos de dotación de -- créditos al campo y se concentran las funciones del Banco - Nacional de Crédito Agrícola en el financiamiento a peque- ños propietarios, creándose el Banco Nacional de Crédito -- Ejidal para apoyar financieramente al sector ejidal, con lo cual se busca especializar a ambas instituciones en la asig- nación de recursos a sus respectivos campos de actividad, - por las diversas características que tienen cada uno de - - ellos.

También en 1935 el Gobierno promueve el apoyo financiero a los obreros, artesanos, profesionistas y pequeños industria- les, induciéndolos a organizarse a través de uniones de cré- dito popular y constituyendo el Fondo de Créditos Popular. - Más adelante, en 1937, crea para los mismos fines el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. Ambas instituciones habrían de desaparecer con el tiempo, para dar paso a nue- - vos mecanismos de financiamiento.

Luego, en 1937, se funda el Banco Nacional de Comercio Exte- rior, institución que aún opera con igual denominación, con el fin de promover nuestras exportaciones y estimular la -- sustitución de importaciones.

Se sientan así las bases fundamentales para apoyar, a tra- - vés de organismos del Estado, a las actividades agropecua- - rias, industriales, de obras y servicios públicos, a las de los obreros, artesanos y profesionistas, y al comercio con el exterior, las cuales se consideraron desde entonces de - interés fundamental para el desarrollo económico del país.

Con posterioridad, el proceso de creación de instituciones nacionales de crédito siguió adelante: En 1941, se organi-

za el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. La ley orgánica del nuevo banco le atribuyó la función de otorgar créditos a las uniones de crédito popular y a las cooperativas, así como a los artesanos y pequeños industriales, además de que lo facultó para organizar y administrar el Departamento de Ahorro Obrero.

En 1943, se establece el Banco del Pequeño Comercio, que aún subsiste, para otorgar créditos a los locatarios de los mercados, a fin de posibilitarles para comprar directamente a los productores los bienes de consumo, liberándolos así de la usura y el agio con lo cual se trataba de que vendan al público sus artículos a los precios más bajos.

En 1947, se crea el Banco Nacional del Ejército y la Armada, que también opera hasta la fecha, para financiar el sector militar, y en el mismo año se organiza el Banco Nacional Cinematográfico, igualmente en operación, para llevar recursos a la producción cinematográfica mexicana.

En 1950, se crea el Patronato del Ahorro Nacional, que sigue sus operaciones hasta hoy, para fomentar el ahorro popular, y en 1953 la Financiera Nacional Azucarera, aún en servicio para el desarrollo de la industria del azúcar haciendo llegar a los ingenios los créditos que requieren.

En 1965, se constituye el Banco Nacional Agropecuario, con el fin de fortalecer a la banca nacional del sector rural, coordinando, incrementando y depurando su operación, según la exposición de motivos del decreto que autoriza su creación, de 2 de marzo del año citado. Para entonces operaban aún los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, cada uno con bancos locales afiliados, que operaban en las diferentes regiones del país. El nuevo Banco Nacional Agropecuario también afilió a sus bancos regionales, dan

dando lugar a tres grupos bancarios del Estado para la satisfacción de las necesidades de financiamiento de la producción del campo.

La intención de las autoridades bancarias al crear al Banco Nacional agropecuario fue la de sentar las bases para unificar estos tres instrumentos del Estado para el financiamiento del campo, pues la división de instituciones para acreditar a la pequeña propiedad, por una parte, y por la otra al ejido y la comunidad, había llevado a políticas de créditos descoordinadas, a vicios y deficiencias y a desperdicios por duplicidad de organización y gastos administrativos. Además, se persiguió la finalidad de prestar auxilios financieros con un auténtico sentido del crédito, es decir, de erogaciones recuperables del Estado, cuando fuera posible, para lo cual se pretendía dar a las instituciones un carácter meramente bancario y no de simple transferencia de recursos hacia el campo.

Esto explica como en 1975, es decir, 10 años después de la creación del Banco Nacional Agropecuario, se expide un decreto previendo la transformación de esta institución en lo que hoy es el Banco Nacional de Crédito Rural. El mismo ordenamiento previó la fusión por absorción, en la nueva entidad, del Banco Nacional de Crédito Agrícola y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Los bancos regionales de los tres sistemas también se unificaron, integrándose a los bancos filiales del Banco Nacional de Crédito Rural, los cuales operan en diferentes zonas que abarcan en conjunto la totalidad del país. Esta unificación fue sancionada por la Ley General de Crédito Rural, de diciembre de 1975, que viene a ser el marco normativo del llamado Sistema Oficial de Crédito Rural.

Por otra parte, el Estado advirtió que el Banco Nacional de Fomento Cooperativo no cumplía con plenitud sus funciones. Solamente se dedicó a otorgar crédito a unas cuantas cooperativas, sobre todo del ramo pesquero. El resto de sus finalidades quedó sin cumplirse, al grado de que, al no organizar ni promover el ahorro obrero, que según se expuso era una de sus funciones de acuerdo a su Ley Orgánica, en 1966 los sindicatos más importantes del país promovieron la constitución del Banco Obrero, S.A. como una institución de crédito privada, es decir, sin la participación del Estado en su patrimonio, organización y operación.

En 1979 se transformó al Banco Nacional de Fomento Cooperativo en Banco Nacional Pesquero y Portuario, asignándosele como objeto social la promoción y el financiamiento de actividades pesqueras, portuarias y navieras, así como 'de las relacionadas con ellas'.

En fin, el proceso de creación de instituciones nacionales de crédito continua hasta nuevos días pues en 1981 se expidió la Ley Orgánica del Banco Nacional del Turismo, que tiene como finalidad la de apoyar a las actividades de esta industria, dada la importancia que tiene para la generación de empleos y de divisas para el país.

Se ha integrado así, a través de los años, dentro del sistema bancario del país, un sector muy importante de instituciones del Estado, junto a los bancos privados que operan en virtud de concesión del Gobierno Federal, de tal manera que los volúmenes de financiamiento que otorgan los bancos de uno y otro sector son de una importancia equivalente.

OCTAVIANO CAMPOS SALAS, afirma que a través de las instituciones nacionales de crédito el Estado satisface las necesidades crediticias de importantes sectores de la actividad económica del país, atendidas en forma deficiente o de plano desatendidas por las instituciones de crédito privadas.

"La Banca Nacional, afirma este autor, se ha convertido en un elemento de importancia primordial de canalización de recursos provenientes del Gobierno Federal, de los ahorros del público y del exterior, hacia diversas actividades productivas, fundamentalmente de particulares, no atendidas en medida suficiente por la banca privada... La importancia de la banca nacional se mide no solo en términos de sus recursos y del financiamiento que otorga, sino de su encausamiento, por lo que no se concibe que este compitiendo con los bancos privados; su acción se proyecta a auxiliar aquellos sectores de la economía nacional de importancia decisiva, cuyas necesidades de crédito no hayan sido ni puedan ser atendidas por los bancos de depósito y otras instituciones de créditos privadas. Se trata de organismos entre cuyas funciones más importantes está precisamente el logro de las metas más caras de la Revolución Mexicana" (49).

En el mismo sentido, HORACIO CARVAJAL MORENO, afirma que la definición legal de las instituciones nacionales de crédito, que las concibe como aquellas que se constituyen con participación del Gobierno Federal o en las cuales se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración o de aprobar sus acuerdos, "no incluye el elemento primordial de los bancos nacionales, que es servir como instrumento del sector público para canalizar recursos hacia áreas o sectores prioritarios, cuyo desarrollo ha sido determinado como básico para el

---

(49) . Campos Salas, Octaviano. México: 50 Años de Revolución. OB. Cit.

país y que, generalmente, no son atendidos por la banca privada.



### III. EL CREDITO AGRICOLA EN MEXICO

#### LA COLONIA

El renglón del crédito agrícola en la Colonia estuvo relegado a un plan secundario, por la sencilla razón de que la minería fue la actividad por excelencia y hacia ella convergieron los cuidados de la Metrópoli y del Gobierno de la Nueva España; - en efecto, la agricultura colonial, la más pobre y abandonada de las fuentes de riqueza en el virreinato fue constantemente la última en recibir el auxilio del crédito y hablamos del -- crédito de buena clase, del crédito productivo, del que aporta al agro recursos suficientes y oportunos para el ciclo pro ductivo, a plazo largo y con intereses bajos, porque el mal - crédito, o sea el agio o usura, éste sí encontró campo propicio para florecer.

Existieron sin embargo varias instituciones que fueron destinadas a tal intención: los pósitos, las cajas de comunidades indígenas y los repartimientos, habilitaciones y tiendas de - raya; desgraciadamente, en la mayoría de los casos sólo sir-- vieron para explotar al agricultor de escasos recursos; en -- efecto, los grandes hacendados y terratenientes y aún los medianos no tuvieron grandes problemas para allegarse capita-- les, pero a los pequeños agricultores, les tuvo vedado el - - otorgamiento de fondos que impulsaran la producción y mejoraran las condiciones de vida del campesino mexicano.

#### LOS POSITOS

Los pósitos fueron establecimientos de mucho arraigo en España. Los creó la iniciativa privada y los municipios. Se uti lizaban para almacenar granos y de ahí se le hacían préstamos en especie a los campesinos pobres, ya fuera para que los uti lizaran como semillas para siembra o para satisfacer sus nece sidades personales. Era manejados por una junta que tenía -

la obligación de reunir los granos para distribuirlos posteriormente a cambio de una obligación que debería estar suscrita por el beneficiario y su fiador. El plazo que se les otorgaba era el necesario para que se levantara una cosecha. En México, los depósitos no fueron populares porque no se prestaban a la usura, amén de que los agricultores españoles no eran pobres pues poseían grandes extensiones de tierra y numerosos indios repartidos o encomendados o por lo menos bajo sus órdenes, los que trabajaban para él sin exigencias.

### LAS CAJAS DE COMUNIDADES INDIGENAS

Fueron establecimientos coloniales creados especialmente para los agricultores indígenas. Su capital se formaba con bienes comunales de la población indígena y con aportaciones personales que los indios estaban obligados a llevar a dichas cajas. La aportación personal que cubría el indio en especie era equivalente a real y medio año. El principal uso que se les dió a estos fondos fue para pagar los tributos de la comunidad y para satisfacer las necesidades de sus miembros. No llegaron a cumplir la misión para que fueran creadas, lo impidió la rapacidad de las autoridades españolas encargadas de administrarlas, luego es obvio que los dineros de estas cajas sirvieron para todo, menos para socorrer a los indios, quienes en realidad nunca recibieron beneficios de ellos y si sufrían la pérdida de su aportación anual. Al establecerse la independencia prácticamente habían desaparecido.

### LOS REPARTIMIENTOS

Recibió este nombre la distribución de mercancías que los Alcaldes mayores realizaban entre campesinos indígenas, para consumo de éstos y sus familiares. El indígena era obligado a recibir los artículos en cantidad y precio lo más elevado que era posible, ésto se hacía al fiado, con la consignación

de que tenían que pagarlos dentro de un año con productos agrícolas.

### LAS HABILITACIONES

El comercio de la mayoría de la producción agropecuaria estaba en manos de los habilitadores. Se los llamó así a aquellas personas que se dedicaban a adelantar dinero a los agricultores, que con este motivo se ponían bajo la dependencia de los primeros, pero cabe hacer la aclaración de que los agricultores por lo general nunca recibían dinero en efectivo sino mercancías, como: alcohol, aguardiente, telas, cacao, algodón, etc., todas con precios exorbitantes y mediante este cambio se producían en gran parte las ganancias de usura.

### LAS TIENDAS DE RAYA

Como su nombre lo indica, era una tienda de la que el agricultor recibía artículos y mercancías para su subsistencia y, no sale sobrando mencionar que los precios eran exageradamente elevados siendo por ello, uno de los pasados más negros del crédito agrícola de México desde la época de la Colonia, pasando por la Independencia hasta fines del porfiriato.

También fue el mejor auxiliar de la explotación infamante del campesino mexicano, al que se tuvo en un completo abandono por parte de las autoridades. A la carencia casi de educación, a las exhaustivas jornadas de trabajo y a la paga de jornales miserables, se le unió la utilización de este tipo de crédito para robar al indio lo poco que ganaba y cerrarle por completo toda posibilidad de ascenso económico y social. Todo lo anterior se puede resumir diciendo que: Las tiendas de raya deben ser consideradas como uno de los más vergonzosos aspectos de la historia del crédito de nuestro país.

Desde el inicio del proceso de reforma agraria se consideró - que el crédito es uno de los factores determinantes del nivel de ocupación y producción en el campo, habiendo sido factores preponderantes su disponibilidad y operación adecuada para lo grar el crecimiento de la producción.

Fue así como en 1926 se creó el Banco Nacional de Crédito - Agrícola en 1936 el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1959 el Banco Nacional Agropecuario. Sin embargo, la duplicidad - de funciones, la falta de recursos y la escasa coordinación - de las instituciones financieras, entre otros factores, deter- minaron la concentración de los créditos en unas cuantas re- giones y en unos cuantos productos: en 1970 los estados de - Baja California, Sonora, Coahuila y Sinaloa absorbieron el -- 36% del crédito agropecuario oficial y el 44% del crédito pri- vado, y poco más de los créditos de avío se destinaron a los productores de algodón, caña, trigo y maíz. Esto propició -- que se acentuaran los desequilibrios en el campo que era ur- gente atender.

Por lo tanto, en enero de 1975, se unificó la dirección y la administración de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, y seis meses más tarde se creó el Banco Nacional de - Crédito Rural que absorbió dentro de su misma estructura admi- nistrativa a estas dos instituciones. Con el objeto de des- centralizar el desarrollo de sus operaciones a nivel regional se instalaron doce bancos agrarios en diferentes puntos del - país.

Entre las funciones más importantes asignadas a esta nueva -- institución destaca la facultad, por primera vez otorgada a - un banco agrícola, de fungir como banco de depósito y ahorro. Asimismo se dedica al financiamiento de la producción prima-- ria agropecuaria y de las actividades complementarias de hongo

ficio y comercialización, directamente relacionadas con dicha -- producción y llevadas a cabo por los propios campesinos.

Por decreto de 27 de diciembre de 1975, publicado en el Diario -- Oficial del 5 de abril de 1976 que entró en vigor el día siguiente, se abrogaron la Ley de Crédito Agrícola del 31 de diciembre de 1955 y el Decreto que Autoriza la Creación de Bancos Agrarios del 22 de diciembre de 1960, habiéndose creado en su lugar la -- Ley General de Crédito Rural.

En su artículo segundo transitorio se ordena la fusión del Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agrícola por incorporación al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., -- que se dedicará al financiamiento no sólo de la industrialización rural, sino también al de la vivienda campesina. En la Ley también se precisan las funciones del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE), y en las propias instituciones nacionales de -- crédito se constituyen los fondos nacionales de fomento y redescuento a las actividades agropecuarias. En esta forma se pensó lograr una especialización de funciones entre los diversos organismos, delimitándose las áreas de actividades de los mismos, en beneficio de una adecuada complementación del financiamiento integral de las actividades rurales.

#### EL BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.

Esta institución constituyó un espléndido aunque malogrado intento de descentralizar el crédito agrícola y coordinar los esfuerzos de todos los bancos agrícolas y ejidales, con el fin de lograr la integración regional, tanto en el sector ejidal como en el de la pequeña propiedad.

El banco se creó por decreto del 2 de marzo de 1965 y sus propósitos como se asentó en el párrafo anterior, fueron altamente -- constructivos, con la meta ulterior de finalizar la desorganización en el manejo de los fondos, al trasladarse el fin del legis

lador de suprimir en un futuro, los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, según el artículo octavo del decreto antes anotado. La institución se constituyó como sociedad anónima, con el nombre de "Banco Nacional Agropecuario, S.A., con domicilio en la ciudad de México, D.F., duración indefinida y un capital de \$ 1,500 millones de pesos, dividido en dos tipos de acciones: serie "A" normativas (51%) suscrita únicamente por el Gobierno Federal y serie "B" de suscripción libre y pudiendo ser al portador.

La administración del banco, estaba a cargo de un consejo de Administración, integrado por nueve miembros propietarios y nueve suplentes de los cuales, cinco eran designados por los accionistas de la serie "A" y cuatro por los de la serie "B", debiendo intervenir en su integración, un representante de las dependencias:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Banco de México, S.A., Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., y Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.

En términos generales, la ley era clara, concisa y sin embargo; las funciones del banco estaban perfectamente especificadas, solamente que en la práctica se desvirtuó su papel, en el poco tiempo que duró funcionando. En efecto en lugar de fortalecer las instituciones ya existentes y convertirse en un banco de descuento de las mismas, (de acuerdo con el considerando cuarto del Decreto), se convirtió en un factor más de diversificación del crédito agropecuario, pues el banco formó su propio sistema y atendió directamente a los solicitantes, lo que hizo que sus funciones fueran un tanto ambiguas.

El 7 de enero de 1975, por acuerdo del C. Presidente de la -- República se ordenó la fusión de la Banca Oficial Agropecua--ria, para dirigirla fue designado un director general, un subdirector y tres gerentes generales, uno por cada ex-banco, pa--ra que continuaran ejerciendo los créditos en todo el país, -acatando las políticas y ordenamientos del gobierno federal,- dirigidas por el H. Consejo de Administración y puestas en -- práctica por el Director General del Banco.

La situación anterior se continuó hasta el 5 de abril de 1976 fecha en que se publicó la Ley General de Crédito Rural y que dió nacimiento a una nueva institución crediticia cuyo nombre es: BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.A.

En que se fundieron los tres ex-bancos y el cual comprende 12 bancos de crédito rural, los que se anotan a continuación:

- 1.- Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.A.  
Ciudad Obregón, Son.
- 2.- Banco de Crédito Rural del Pacifico Norte, S.A.  
Mazatlán, Sin.
- 3.- Banco de Crédito Rural del Pacifico Sur, S.A.  
Zamora, Mich.
- 4.- Banco de Crédito de Occidente, S.A.  
Guadalajara, Jal.
- 5.- Banco de Crédito Rural del Centro Norte, S.A.  
Torreón, Coah.
- 6.- Banco de Crédito Rural del Norte, S.A.  
Chihuahua, Chih.
- 7.- Banco de Crédito Rural del Norte, S.A.  
Cd. Victoria, Tamps.
- 8.- Banco de Crédito Rural del Centro, S.A.  
Querétaro, Qro.

- 9.- Banco de Crédito Rural del Centro, Sur, S.A.  
Puebla, Pue.
- 10.- Banco de Crédito Rural del Golfo, S.A.  
Veracruz, Ver.
- 11.- Banco de Crédito Rural del Istmo, S.A.  
Tuxtla Gutiérrez, Chis.
- 12.- Banco de Crédito Rural Peninsular, S.A.  
Mérida, Yuc.

Además el BANRURAL cuenta con dos filiales que son:

- 1.- Banco Provincial de Sinaloa, S.A.  
Culiacán, Sin.
- 2.- Banco de la Provincia Mexicana, S.A.  
Zamora, Mich.



BANCOS DE CREDITOS RURAL

De conformidad con el artículo 6º de la Ley General de Crédito Rural, de 27 de diciembre de 1975, "quedará a cargo del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. , y de los Bancos Regionales de Crédito Rural, el financiamiento de la producción primaria -- agropecuaria y de las actividades complementarias de beneficio conservación, almacenaje, transportación, industrialización y comercialización que estén directamente relacionadas con la -- producción agropecuaria y que lloven a cabo los productores -- acreditados. Así como el financiamiento de las actividades -- agroindustriales, y en general la transformación de la producción agropecuaria cuando constituya la actividad principal de los sujetos de crédito".

El artículo 7º define al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. como una institución nacional de crédito, y el artículo 8º, señala que su capital estará representado por dos series de acciones: la serie "A", de la que solo podrá ser titular el Gobierno Federal y que nunca será inferior al 51%; y la serie -- "B", que podrá ser suscrita "por entidades del sector público y por agrupaciones de productores".

De acuerdo con el artículo 11, el Banco Nacional de Crédito Rural esta facultado para efectuar las operaciones de banca múltiple; para organizar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de los Bancos Regionales de Crédito Rural, así como para apoyarlos otorgándoles líneas de crédito; para auspiciar la constitución, organización y capacitación de los sujetos de -- créditos; y para celebrar operaciones pasivas de crédito con -- instituciones privadas o gubernamentales, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 20 señala que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede vetar las -

resoluciones del Consejo de Administración que pongan en peligro la estabilidad financiera o el prestigio de la institución, o que sean contrarias a la política monetaria o crediticia del Gobierno Federal.

Por su parte, los Bancos Regionales de Crédito Rural con instituciones nacionales de crédito filiales del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., con el cual forman grupo financiero, de conformidad con lo que señala el artículo 26 de la Ley de Crédito Rural. El artículo 27 establece que su capital estará representado por dos series: La "A" de la cual solo puede ser titular el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. y la serie "B", -- que puede ser suscrita libremente, con preferencia por los sectores de productores y las entidades federativas en las que actúan.

Tienen facultad estos bancos regionales, para efectuar operaciones de depósito, de ahorro y fiduciarias, y para actuar como corresponsales del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.. Existen doce bancos regionales, que atienden otras tantas zonas geográficas de la República. Su función principal es la de otorgar préstamos a los sujetos de créditos reconocidos por la Ley, que son los que enumera el artículo 54 de la Ley de Crédito Rural: ejidos y comunidades, sociedades de producción rural, uniones de ejidos y de comunidades, uniones de sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo, empresas sociales, mujeres campesinas, colonos y pequeños propietarios, -- unidades de producción, cooperativas agropecuarias y agroindustriales y en general personas morales constituidas con arreglo al derecho común dedicadas a actividades agropecuarias.

Los préstamos que pueden otorgar son de habilitación o avío, -- sean los que se invierten en cubrir costos de cultivo y demás trabajos agrícolas, desde la preparación de la tierra hasta la

cosecha de los productos, o en adquisición de aves y ganado -- de engorda y sus alimentos y medicinas (art. 111); refaccionarios para la producción primaria o sean los destinados a capitalizar a los sujetos de crédito mediante la adquisición, construcción o instalación de bienes de activo fijo que tengan funciones productivas en las empresas, como maquinaria, equipo -- agrícola o ganadero, implementos y útiles de labranza, plantaciones, praderas, ciembras perennes, desmontes, obras de irrigación, adquisición de pios de crías, etc. (art. 112); refaccionarios para industrias rurales, para actividades de beneficio, conservación y preparación de los productos agropecuarios para su comercialización o almacenaje (art. 113); prendarios, o sean los que tienen por objeto proporcionar recursos financieros para la realización de los productos primarios o terminados, en mejores condiciones de precio, ante situaciones temporales de desequilibrio del mercado (art. 114); y para el consumo familiar, que son los préstamos que se destinan a cubrir principalmente.

## TIPOS DE PRESTAMO

### PRESTAMO DE AVIO

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, define en su artículo 321 a los préstamos de avío:

"En virtud del contrato de crédito de habilitación o avío, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito - precisamente en la adquisición de 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" (50)

El artículo 322 de la misma Ley, indica que los créditos de habilitación o avío estarán garantizados con las materias primas y materiales adquiridos, y con los frutos, productos o artafactos que se obtengan con el crédito, aunque éstos sean -- frutos o pendientes. (51)

El artículo 111 de la Ley General de Crédito Rural en vigor, define así los préstamos de avío.

"Serán préstamos de habilitación o avío aquellos en que el -- acreditado quede obligado a invertir su importe precisamente en cubrir los costos de cultivo y demás trabajos agrícolas, -- desde la preparación de la tierras hasta la cosecha de los -- productos, incluyendo la compra de semillas, materias primas y materiales, o insumos inmediatamente asimilables, cuya amortización pueda hacerse en la misma operación de cultivos o de explotación anual a que el préstamo se destine; en los gastos

---

(50) . Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. Pág. 321.

(51) . Ob. Cit. Pág. 322.

de cosecha de productos vegetales silvestres o espontáneos y en los costos de las labores de beneficio necesario para su conservación; en la adquisición de aves y ganado de engorda y reposición de aves de postura; en la compra de alimentos y medicinas para aves y ganado; en los gastos de manejo de hatos en la compra de alimentos y medicinas así como el manejo de parvadas; en los gastos de operación, administración y adquisición de materias primas para industrias rurales y demás actividades" (52)

El artículo 116 de la misma Ley anterior señala: "La operación de los préstamos de habilitación o avío se sujetarán a las siguientes normas:

I.- Su plazo corresponderá al ciclo de producción objeto del financiamiento y no excederá de 24 meses:

II.- Su importe podrá cubrir hasta el 100% del costo de la producción; y

III.- Quedarán garantizadas invariablemente con las materias primas y materiales adquiridos, y con las cosechas y productos que se obtengan mediante la inversión del préstamo, sin perjuicio de que las instituciones acreditantes puedan solicitar garantías adicionales".

Los préstamos de avío, con el propósito de su operativa, control, registro y destino de las operaciones bancarias, se agrupan en las siguientes actividades:

Agrícola  
 Frutícola (en producción)  
 Ganadero  
 Avícola  
 Industrial  
 Apícola

Pesquero  
 Al consumo familiar y  
 Suplementario familiar.

### A V I O    A G R I C O L A

En este renglón, será destinado para cubrir las inversiones en la producción agrícola, pudiendo ser para:

#### a) CULTIVOS DE CICLO CORTO.

Los créditos de avío ejercidos en estos cultivos se destinan a financiar las labores que necesita, y van desde la preparación de tierras hasta la obtención y venta de la cosecha (obviamente incluye la adquisición de insumos); como ejemplo de estos cultivos podemos señalar: trigo, algodón, cártamo, garbanzo, maíz, frijol, sorgo, etc., o sea aquellos en los que el período que media entre las labores de preparación de tierras, recolección y venta de cosecha no rebasa los límites que para la recuperación del crédito marca la ley respectiva.

Se otorga de acuerdo a un estudio previo, en el que se determinan las fechas en que se realizarán las labores, lo cual permite establecer un calendario de ministraciones.

#### b) CULTIVOS DE CICLO LARGO

En este rubro se operan los créditos que se conceden para los cultivos que reclaman inversiones a largo plazo para continuar en producción, tal es el caso de la alfalfa, praderas artificiales y henequén luego es obvio en este tipo de cultivo.

### A V I O    F R U T I C O L A

Estos créditos se destinan a plantaciones o huertos que están en producción y que, como en el caso de los cultivos perennes, o de ciclo largo, reclaman inversiones periódicas; como ejem--

ple citaremos: naranjo, aguacate, limón, etc., o sea, aquellos frutales que hayan salido de la etapa que comúnmente se conoce como "ensayo", es decir, que se encuentra ya en producción, -- pueden considerarse en este renglón.

### AVIO GANADERO

Con el objeto de obtenerse en mejor control de los créditos, -- este avio se divide en:

a) GASTOS DE EXPLOTACION GANADERA ( a campo abierto), que pudieran considerarse de operación, como son los sueldos de los vaqueros, conservación de cercos y aguajes, complementos nutritivos, medicinas, vacunas, etc.

b) GANADO ESTABULADO. El avio en este renglón -- presenta diversas particularidades según el tipo de ganado de que se trata.

Ganado mayor (de carne y de leche)

Ganado menor

Es de mencionarse que cualquiera de estas variantes pudieron -- referirse también al ganado semi-estabulado o estabulado.

### GANADO MAYOR

a) Ganado de carne. El financiamiento está aquí -- destinado a la compra de ganado de las razas productoras de -- carne o sus cruza y que manejando en un corral de engorda pr -- dieras y/o mixto, permite obtener un aumento de peso mediante -- alimentación adecuada, y con el valor del incremento se liqui -- dará el financiamiento.

El se trata de crías, el avio se refiere a los gastos de soste -- nimiento del pie de cría.

b) Ganado de leche. Para el otorgamiento del crédito en esta clase de ganado lo podemos dividir en: semiestabulado. Luego el avío aquí se destina a los gastos de operación del establo y comprende: alimentación, complementos nutritivos, manejo, ordeña, servicio veterinario, medicinas, vacunas, y todos los demás gastos inherentes a un explotación de esta índole. El financiamiento se liquidará con la venta de la leche, de las crías de deshecho, reemplazos obtenidos y vaquillas al parto, dentro de un plazo no mayor que el que la ley concede al avío.

### GANADO MENOR

En este caso, en la práctica son más comunes las explotaciones en las cuales el ganado está semi-estabulado, o sea, que se establece un corral anexo a la parte pradera donde pasta el ganado. En este tipo de crédito el avío está destinado a los gastos de operación que se requieren.

En todas estas variantes puede plantearse la necesidad de financiar la producción de crías y si la obtención de las mismas se ajusta al plazo que marca la ley, puede considerarse esta inversión como crédito de avío.

### GANADO AVICOLA

La avicultura también reclama financiamiento de avío y se observan en la práctica las siguientes variantes más comunes:

a) Producción de huevo de plato. El avío está destinado a producir huevo para el consumo y comprende desde la compra de las pollitas de tres días de nacidas hasta los gastos que reclaman para la gallina en plena producción. Se incluye aquí el importe de alimentación, complementos nutritivos, vacunas, veterinario y medicinas, gastos de administración, manejo, etc., y la recuperación se obtiene con la producción del huevo.



b) Producción de huevo fértil. En este caso el avio se destina a la producción de huevo fértil. En este caso el avio se destina a la producción de huevo que se venderá a quienes, al incubarlo, se dedican a la venta de aves en sus diversas etapas de crecimiento. El financiamiento comprende todos los gastos, desde la compra de las aves ambos sexos, de tres días de nacidos, hasta la producción del huevo fértil, con cuya venta recuperará el financiamiento otorgado.

c) Pollo de engorda. En este caso el avio comprende desde la compra del pollo también de tres días de nacido, hasta su venta cuando alcanza un peso por unidad que los técnicos consideran sea el óptimo. Con dicha venta se recuperará el financiamiento otorgado.

d) También se puede otorgar crédito en una explotación avícola mixta, es decir; aquellas que se dedican a obtener huevo para el plato, huevo fértil, incubación, recría de reemplazos y engorda.

#### AVIO INDUSTRIAL

Se otorgan para la adquisición de materias primas y financiar los gastos de operación de industrias agropecuarias que beneficien o transfieran productos provenientes de la agricultura, ganadería y avicultura, o que se usarán en esas explotaciones después de ser transformados.

En todos los casos el avio industrial está destinado a solventar los gastos que reclame preparar la planta para su operación, conocidos usualmente como gastos de pre-operación, sueldos y salarios de empleados y trabajadoras, seguros combustibles, energía eléctrica, gastos de administración y todas aquellas erogaciones necesarias para la operación sin que estén destinadas a convertirse en mejoras, ampliaciones y reparticiones de la empresa cuya amortización rebase los términos que marca la ley para este tipo de crédito.

LA SOLICITUD DE CREDITO

La solicitud de crédito se debe presentar por escrito y en la sucursal "B" más cercana. El solicitante debe hacerlo oportunamente para que se tramite y se contrate en fechas anteriores a las de la inversión.

Hay que considerar el destino que se dará al crédito solicitado, luego el sujeto de crédito debe hacerlo con suficiente anticipación para quien lo otorga también cuente con un lapso amplio para su trámite.

**REQUISITOS GENERALES DE LAS SOLICITUDES:**

Nombre	Ejido y/o comunidad
Domicilio	Pequeños propietarios y/o colonos
Datos para la localización	Número de individuos
Localización del lugar donde se llevará a cabo la inversión.	

**DOCUMENTOS NECESARIOS:**

Título de propiedad	Acta de posesión provisional.
Ultimo recibo impuesto predial.	Acta de posesión definitiva.
Certificado de libertad de gravámen.	Ultima acta de depuración censal.
Autorizaciones judiciales	Certificado de derechos agrarios.
Poder.	Título de posesión parcelaria.
Certificado de inafectabilidad.	Acta de Asamblea de Balanco y Programación.
Facturas.	

Carta de prelación.  
Acta constitutiva de la sociedad  
Solicitud.

En tierras consideradas dentro de un distrito de riego, el su jeto de crédito deberá presentar certificación de derecho de aguas y/o permiso de perforación.

Asimismo debe considerarse que los predios estén comunicados por caminos transitables en toda época del año.

#### REQUISITOS GENERALES DE LOS SOLICITANTES.

Solvencia moral reconocida. Los acreditantes generalmente -- cuidan de no otorgar créditos a quienes:

a) Se les han seguido juicios por créditos no -- saldados.

b) Se han concedido quita de intereses como mo-- dio obligado para recuperar el capital.

c) Se han creado reservas o aplicado castigos a algunos de los adeudados.

d) Han sido clientes morosos en sus pagos o recu-- rrir a evasivas o se han negado a firmar documentación relati-- va a créditos recibidos.

e) Han invertido los créditos en objetos distin-- tos de aquellos para los que fueron pactados.

#### D I C T A M E N E S

Si el sujeto de crédito ha satisfecho los requisitos exigidos por la institución, se procede a efectuar los siguientes dictámenes:

- a) Legal
- b) Organizativo
- c) Crediticio; y
- d) Técnico.

Del contenido de cada uno de los dictámenes anteriores depende si el banco contrata el crédito con el solicitante.

#### CUOTAS DE OPERACION (AVIO).

Las cuotas de operación de los créditos de avío, se determinan una vez que se conoce el costo directo del cultivo para el cual se solicita el crédito. Estos costos abarcan la preparación de tierra semilla, siembra, cultivos, (aquí quedan comprendidas todas aquellas labores que se ejecutan a partir de la nacencia hasta el inicio de la recolección, tales como: escardas, riegos, bordeos, deshierbes, y las demás que se efectúan durante este período), cosecha y en algunos casos su beneficio como el cacao, tabaco, arroz, café, algodón, etc. No se incluyen en el avío los costos indirectos que forman parte de las líneas, luego la cuota implica un máximo, que sólo comprende en forma integral, los costos directos de la misma.

En el requisitado de las formas "Plan de Operaciones" debe observarse como mínimo lo siguiente:

- a) Coeficientes de garantía.
- b) Relación beneficio-coste.
- c) Estudio exhaustivo del costo de cultivo por hectárea.
- d) Definición de la cuota de préstamo.
- e) Considerar semillas mejoradas (salvo zonas especiales).
- f) Indicar el tratamiento de fertilizantes adecuado.
- g) Asentar fechas de siembra de acuerdo con el calendario oficial.

- h) Cumplir indicaciones y recomendaciones de la SAHR.
- i) Gestionar y contratar el Seguro Agrícola y - Ganadero y el de Vida - Campesino, etc.

### G A R A N T I A S

Las instituciones de crédito, para otorgar los préstamos piden usualmente dos clases de garantías: hipotecaria y prendaria. La hipotecaria se constituirá sobre el predio o predios en que se haya la inversión, (pequeños propietarios -- y/o colonos) y a cuyo fomento se destina el préstamo. La prendaria (garantía mobiliaria futura) grava las cosechas -- que se obtendrán con el préstamo y las que se obtengan a futuro en caso de que aún haya parte del crédito sin asortizar la prenda comercial mobiliaria presente), se uso en los préstamos prendarios.

### LIMITES DE CREDITO EN RELACION CON GARANTIAS Y COSECHAS

Los bancos al autorizar los créditos observan variantes en sus requisitos, pues los límites del mismo, más, adeudos en relación con el valor de las garantías hipotecarias y prendarias los establecen, de acuerdo a sus normas internas y tomando en consideración la situación financiera del usuario del crédito en cuestión. Por ejemplo, hay instituciones que exigen que las garantías sean de un valor dos veces mayor -- que el monto de los créditos otras una y media veces menos, según sus condiciones particulares de operación; pero los límites que no pueden dejar de observarse son los que marca la Ley General de Crédito Rural.

### V E N C I M I E N T O

Aún cuando para cada uno de los créditos que se operan actualmente la ley marca límites de plazo, los vencimientos de

ben fijarse en relación a la época de la cosecha, luego si se trata de un cultivo que se recolecta en un período muy breve como el trigo, el frijol, el vencimiento deberá ser un poco posterior a la época de recolección; pero en cultivos y/o en plantaciones en los que la recolección sea escalonada como el algodón y la vid, es conveniente fijar una fecha de vencimiento que permite terminar de comercializar el producto, para lo cual puede mencionarse de una manera enunciativa que uno o dos meses después de haberse terminado la recolección será un período adecuado para terminar la comercialización y por lo mismo para fijar el vencimiento.

En los créditos refaccionarios el calendario de amortización (recuperaciones) deberá fijarse de acuerdo al tipo de inversión de que se trata, pero siempre considerando que las fechas de vencimiento coincidan con la comercialización de los productos obtenidos, procurando que el plazo sea menor que la duración del bien obtenido con el préstamo, para tener mayor margen de seguridad en la recuperación.

Podemos enunciar como norma general que los ejidos y comunidades sociedades de producción rural, uniones de ejidos y comunidades pagan menores intereses que los particulares y que también ha venido siendo práctica tradicional de la institución, que los intereses que se cubren para los créditos que se otorgan para avíos destinados a cultivos de productos básicos para la alimentación como maíz, trigo y frijol, etc., causen menos intereses quien los recibe, que los de otros cultivos como el algodón y forrajes, con el fin de fomentar el cultivo de aquellos.

Lo mismo se hace para los pequeños propietarios minifundistas y sobre todo cuando la clientela opera en forma colectiva.

## EL CREDITO RURAL Y SUS APOYOS.

En la operación del crédito, con frecuencia surgen situaciones desfavorables que merman o nulifican la producción agropecuaria, y, lo más grave, que las causas que la producen quedan fuera del control del productor, por ello, se han mostrado una serie de medidas tendientes a corregirlas, por ejemplo, se da el caso en que un fenómeno meteorológico arrasa los plantíos y provoca una situación difícil entre el acreditado y el acreditante.

En la situación anterior nos damos cuenta que el habilitado no podría liquidar sus adeudos por causas ajenas a él y el acreditante no podría recuperar su inversión, reduciendo sus disponibilidades para continuar en sus funciones. Con frecuencia la solución era lograr el cobro por la vía judicial adjudicándose los bienes otorgados en garantía por el acreditado marginándolo así de la actividad económica, además de que el acreditante sufría un quebranto, en virtud de que, al adjudicárselos y rematarlos no recuperaba el total de su inversión.

En otras ocasiones, el acreditado no llega a obtener una producción que le permita hacerle sus compromisos. Con frecuencia la baja producción se debe a que no se aplican las técnicas y los insumos adecuados, en cuyo caso, si es por falta de preparación de los productores, tampoco se debe considerar que sea una causa imputable a ellos. También en algunos cultivos a pesar de que se hubieran ejecutado correctamente las operaciones de preparación de tierras, siembra, labores culturales, combate de plagas, etc., las técnicas aplicadas fueron las adecuadas, la producción agropecuaria es suficiente y sin haberse presentado ningún siniestro en el cultivo, plantación o ganados debido a lo inadecuado de los canales de comercialización, los resultados económi-

cos finales arrojan pérdida para el campesino acreditado.

Las fallas más comunes en la comercialización se presentan tanto al adquirir los insumos para obtener una cosecha o un producto, como al venderse éstos. Las soluciones que para estos problemas se apuntan son los que se conocen como apoyos del crédito, siendo los principales los siguientes:

- A.- Seguro Agrícola integral y ganadero,
- B.- Asistencia técnica,
- C.- Organización,
- D.- Comercialización,
- E.- CONASUPO.

A.- SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO.- Al contratarse la protección del seguro para las inversiones en la producción agropecuario, se garantiza que ante cualquier siniestro que llegará a ocurrir podrá obtenerse una indemnización, con la cual el acreditante recupera su préstamo y el acreditado sigue siendo un sujeto de crédito con el que se puede continuar operando. Debemos puntualizar que el seguro agrícola integral y ganadero sólo protege las inversiones en la producción y no las posibles utilidades, pero al otorgar esa protección fortalece la posición de los usuarios del crédito y alienta a los inversionistas para afrontar riesgos.

Para proteger las inversiones que haga la banca oficial en el campo, se ha decretado como obligatorio el seguro agrícola integral y ganadero, así la corriente económica que se establece entre los organismos oficiales y los usuarios del crédito en el campo, no se interrumpe por factores incontrolables. En la banca privada es optativo el seguro, pero tiene a generalizarse su aplicación buscando mayor protección que la que han venido obteniendo hasta ahora.



Algunas instituciones designan representantes a determinado grupo o grupos habilitados, otorgándoles las funciones de COMITE ASESOR, estos representantes ayudan a planear, organizar y dirigir la empresa de los usuarios del crédito y se busca que tengan cierto grado de conocimientos técnicos que les permite evitar caer en fallas de preparación.

B.- ASISTENCIA TECNICA.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por conducto de la Dirección General de Producción y Extensión Agrícola difundió los logros obtenidos en la investigación. Por tal razón se ha impulsado el servicio de la extensión para hacerlo más accesible a los campesinos pequeños agricultores y ganaderos. En relación con el crédito, se puede establecer que de poco o nada sirve la divulgación técnica sin crédito, y de poco o nada sirve el crédito sin asistencia técnica. Como no es de esperarse que todas las instituciones otorguen servicios de capacitación, conviene aprovechar al máximo el servicio de extensión agrícola, que por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se proporciona en todo el país. Algunos gobiernos de los estados e instituciones de crédito tienen convenios con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para disfrutar del servicio en beneficio de regiones agrícolas y ganaderas, aportando, tanto los directamente beneficiados como los gobiernos estatales o las instituciones, parte del costo de este servicio.

Hay regiones en las que el agricultor o ganadero, por propia cuenta, cubri íntegramente el costo de los servicios de asesoría técnica que amerita su explotación, y se da el caso de que organizaciones auxiliares del crédito (ejidos y comunidades sociales de producción rural, etc.) utilicen los servicios de un asesor técnico pagado directamente por ellos.

C.- ORGANIZACION.- Se considera un apoyo al crédito, puesto que la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con el sistema BANRURAL, coadyuva para la integración y organización de la clientela y esta logre recibir los créditos.

D.- COMERCIALIZACION.- Este renglón forma parte muy importante de los apoyos y complementos que debe tener el crédito agrícola, pues como se dijo, tanto las compras de insumos como las ventas de la producción son determinantes en los resultados económicos, de los que depende el cumplimiento con las obligaciones financieras. En efecto, ambas operaciones comerciales determinan con frecuencia el resultado final y las instituciones de crédito, tanto oficiales como privadas, así como las organizaciones auxiliares de crédito, han creado organismos que se encargan de cuertiones propias de la comercialización. Están en contacto con las fuentes de información, con proveedores, con compradores, y tienen cotizaciones actualizadas.

La etapa de comercialización es donde termina el proceso de producción agropecuaria y si no se encausa debidamente puede convertir en negativos los resultados de explotación.

En algunas regiones del país, los usuarios del crédito en la banca oficial han integrado lo que se conoce como comité de compra-venta cuya sola designación indica sus funciones y que, con la representación de los usuarios, se encarga de realizar las operaciones necesarias a nivel regional, buscando los mejores resultados posibles. Los comités de compra-venta operan de común acuerdo con la institución acreditante pues naturalmente hay interés en que se compre y venda con resultados positivos en beneficio de ambas partes.

E.- CONASUPO.- Es un organismo regulador del mercado espaciado por todo el país y el sistema Banco Nacional de Crédito Rural opera coordinadamente con él para auxiliarse en los procesos de comercialización de la producción agrícola, evitando mediante ello que los agricultores habilitados caigan en manos de los acaparadores.

#### CONTROL DE COSECHAS

Los bancos regionales del sistema llevarán a cabo un oportuno y eficiente control de las cosechas para cada una de las líneas de crédito que les fueron autorizadas en sus planes de operaciones.

Con suficiente anticipación al tiempo de recolección, los bancos regionales habrán girado instrucciones a sus gerentes "A" y éstos a los gerentes "B", quienes a su vez lo harán del conocimiento de su personal de campo, para que se adopten todas aquellas medidas necesarias tendientes a lograr un riguroso y efectivo control de los productos de cada una de las líneas de financiamiento que se les autorizaron a ejercer en cada plan de operaciones.

En su oportunidad, los titulares de las gerencias "A" y "B" reunirán a sus inspectores de campo y a los extensionistas -- asignados para proporcionar asesoramiento técnico a la clientela de su adscripción con el objeto de determinar:

A) Los calendarios de cosecha de cada uno de los cultivos considerados en su plan de operaciones, es decir, la secuencia con que se irán recolectando en el campo las cosechas de los diferentes cultivos sembrados y habilitados por la institución.

B) Con base en el calendario anterior, se calcularán con todo detalle los rendimientos probables de cada uno de los cultivos, se anotará la fecha aproximada en que será levantada la producción, esto es para los cultivos de ciclo corto, pero en general se hará lo siguiente:

C) Una vez llegada la época técnicamente considerada como la más conveniente para cuantificar con un mayor grado de aproximación el volumen de la producción que se obtendrá en las superficies habilitadas a la clientela, los inspectores de campo y/o extensionistas procederán a celebrar asambleas generales en los ejidos o comunidades a su cargo. En estas asambleas se hará notar la obligación que tiene de cubrir su crédito al banco, de acuerdo con el compromiso adquirido al celebrar los contratos de apertura de crédito; de que se hará efectiva la responsabilidad solidaria; de que no es conveniente ni justo que paguen los campesinos más trabajadores y que obtendrán mejores cosechas, por aquellos que las desvían; así como la conveniencia de que la entreguen en su totalidad a fin de que, conjuntamente con el banco, realicen la comercialización y obtengan mejores precios evitándose así los intermediarios.

En cada una de las asambleas generales, se aprovechará la oportunidad para que se designen ejidatarios que coadyuven en el control de las cosechas. En algunas dependencias, ha dado buenos resultados designar como auxiliares para el control, a aquellos ejidatarios que obtienen los rendimientos más elevados, pues estos son los mejores aliados de la institución, a fin de evitar que se registren fugas, toda vez que no estarán dispuestos a cubrir con la producción que obtengan, los créditos que no alcanzan a pagar otros elementos.

En cada asamblea general de los ejidos, se celebrarán programas de trabajo para determinar las superficies cosechables y

La estimación de su producción, a nivel de cada uno de los ejidatarios, así como para el levantamiento de las cosechas, es decir, las parcelas que de acuerdo con la época en que se sembraron y el grado de madurez de los cultivos y frutos, serán las que se recolecten en primer término, y así sucesivamente hasta conseguir la época en que terminen en cada uno de los ejidos.

En todo lo mencionado en el punto anterior deben intervenir el inspector de campo, los extensionistas, el presidente del comitariado ejidal, el secretario, el tesorero y la junta de vigilancia, para que la estimación de los trabajos sea lo más apogado a la realidad.

La estimación de las cosechas se llevará a cabo observando rigurosamente procedimientos técnicos, para determinar con el mayor grado de aproximación, el volúmen de producción que se obtendrá en cada una de las parcelas de los ejidatarios habilitados.

Para el efecto, los extensionistas se reunirán y solicitarán el auxilio de los técnicos de la ANAGSA y una vez unificado el criterio respecto a los procedimientos a seguir, capacitarán en conjunto a todos los inspectores de campo de la institución y a los representantes del ejido, con el objeto de que la estimación de las cosechas se haga con procedimientos y metodologías uniformes.

Con apoyo de los reportes obtenidos, el titular de la gerencia "B", los inspectores de campo, los técnicos agropecuarios y los extensionistas, están en posibilidad de precisar las superficies cosechables y la estimación de la cosecha, a nivel de la gerencia "B" y para cada uno de los ejidos y parcelas de los ejidatarios que lo integran.

#### IV.- LEY GENERAL DE CREDITO RURAL

La Ley General de Crédito Rural publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 1976, abroga a la Ley de Crédito Agrícola de 1955 que en materia de organización económica del campesino mexicano, especialmente tratándose de ejidatarios, había pugnado en el ámbito de su -- competencia la creación de organismos parciales e incompletos que se hallaban adhoridos al ejido, por cuanto que no -- formaban un organismo que comprendiera a la totalidad de -- los miembros del núcleo ejidal y porque además, sus autoridades eran diferentes a las autoridades internas del ejido.

La vigente Ley de Crédito Rural no busca únicamente el regular lisa y llanamente la función crediticia en el sector -- agropecuario, sino que también pretende alentar la producción ejidal y posteriormente la industrialización y comercialización de esos productos, tratando para ello de allegarle los recursos necesarios para conseguir ese fin. Esta postura que la Ley adopta, se aprecia claramente establecida en su artículo 12, que al definir lo que entiendo por -- crédito rural el que otorguen las instituciones autorizadas/ destinado al financiamiento de la producción agropecuaria y su beneficio, conservación y comercialización; así como el establecimiento de industrias rurales...". Por consiguiente el uso o destino del crédito viene a ser la nota distintiva que vá a diferenciar al crédito rural de cualquier otro tipo de crédito, el cual ya hemos visto, se canalizará para -- impulsar la producción agrícola y ganadera complementándola con la posterior transformación industrial y comercialización de esos productos.

Empero, la ley que analizamos no olvida que la organización del sujeto de crédito es el factor más importante para lograr la recuperación de los recursos invertidos, por lo cual se fija como objetivo en su artículo 29, fracción II; "Auspiciar la organización y la capacitación de los productores, especialmente de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios minifundistas, para lograr su incorporación y mayor participación en el desarrollo del país, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y técnicos de que dispongan;" Trata de que el campesino no sólo reciba los recursos de crédito que la ley en cuestión regula, sino que también adopte mejores formas de organización económica y se capacite para que se tenga como verdaderos sujetos de crédito en la banca privada y oficial.

Para el logro de ese fin, la ley de crédito rural instituye nuevos sujetos de crédito en su artículo 54 que contempla como a toles a ejidos y comunidades, sociedades de producción rural, uniones de ejidos y comunidades, uniones de sociedad de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo, empresas sociales formadas por vecinos e hijos de ejidatarios con derechos a salvo; unidades agrícola-industriales para la mujer, colonos y pequeños propietarios, cooperativas agropecuarias y demás personas morales dedicadas a actividades agropecuarias que las leyes prevean. Como se vé este precepto es enunciativo y no limitativo, pues se considerará como sujeto de crédito rural, toda aquella persona física o moral dedicada a una o varias de las diversas actividades económicas que abarca la producción agrícola y ganadera, tratándose de ejidatarios o no.

"Hasta este momento, la banca nacionalizada ha contribuido bastante poco a canalizar recursos económicos hacia el sector agrícola, ganadero y forestal, dado que no considera al ejidatario

y comunero, al pequeño propietario minifundista como un seguro de crédito al cual pueda ocuparse, tomando en cuenta este férreo carácter mercantilista, la banca oficial se ha preocupado por atender en la medida de sus posibilidades la demanda de crédito por parte de los aludidos sujetos.

Las uniones de ejidos y de comunidades y las uniones de sociedades de producción rural, tienen un doble carácter como sujeto de crédito, bien puede ser directo, es decir, para sí como persona moral, o como entidad de distribución del crédito entre sus asociados siempre y cuando reúnan el requisito indispensable del trabajo en forma colectiva. Por otra parte, las sociedades de producción rural se componen por colonos y pequeños propietarios que a su vez, pueden formar uniones y finalmente las llamadas asociaciones de interés colectivo se integrarán con ejidos, comunidades, sociedades de producción rural en forma conjunta o separadamente con miras no a la explotación directa de la tierra, sino a desarrollar actividades económicas secundarias y a prestar los servicios de interés común. De esta suerte, se plantea la posibilidad jurídica de asociación entre los sectores ejidal y comunal con grupos organizados de colonos y pequeños propietarios que a diferencia con la Ley de Fomento Agropecuario no tiene como fin la explotación de la tierra; estableciéndose con esto, un ambiente propicio para el trabajo colectivo y la convivencia armoniosa entre el sistema de la pequeña propiedad con la propiedad ejidal y comunal.

La Ley tampoco cierra los ojos a los hechos y no olvida a las organizaciones formadas al amparo de la Ley de 1955 que con fundamento en lo que disponen los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo y noveno transitorios de la Ley en vigor, debe-



rán ajustarse gradualmente a las nuevas formas de organización, sin que el campesino agrupado pueda sufrir un trastorno que le resulte perjudicial.

La Ley de crédito rural reitera en su artículo 63 la personalidad jurídica amplia que le otorga la Ley Federal de Reforma Agraria y confirma a la Asamblea General de balance y programación como el instrumento idóneo para fijar las bases de operación y distribución interna de los créditos que se concedan. Igualmente promueve en sus postulados, la adopción por parte de ejidos y comunidades del trabajo en forma colectiva y el régimen de responsabilidad solidaria y mancomunada para sus miembros, por considerar que este sistema de explotación es el más apto para que ejidatarios y comuneros se integren al desarrollo nacional.

## I. = SISTEMAS DE CREDITO

FIRA son las siglas con que se conoce a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura en el Banco de México, S.A., de los cuales los principales son:

El FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERIA Y AVICULTURA, conocido como FONDO, constituido el 31 de diciembre de 1954 y que otorga financiamientos para créditos de habilitación o avío.

El FONDO ESPECIAL PARA FINANCIAMIENTOS AGROPECUARIOS, conocido como FEPA, constituido el 26 de agosto de 1965 y que otorga financiamientos para créditos refaccionarios.

El FONDO ESPECIAL DE ASISTENCIA TECNICA Y GARANTIA PARA CREDITOS AGROPECUARIOS, conocido como FEGA, fue constituido el 28 de diciembre de 1972. Este fideicomiso no otorga financiamientos, sino apoyos a la banca participante, para fomentar su intervención en el otorgamiento de créditos agropecuarios a productores de bajos ingresos.

Estos apoyos consisten en garantizar a la banca privada la recuperación parcial de los créditos que otorguen a dichos productores, así como promover entre las instituciones participantes el establecimiento de sus propios servicios de asistencia técnica, mediante el reembolso de los costos directos del otorgamiento de este servicio al tipo de productor ya señalado.

### OBJETIVOS PRINCIPALES

Los principales objetivos de FIRA son:

- Impulsar en forma integral el desarrollo de las diversas actividades agropecuarias del país, la industrialización de -

- los productos primarios y la comercialización eficiente de su producción, todo ello mediante la canalización de recursos crediticios a través de la banca.
- Mejorar la productividad de las empresas agrícolas a fin de incrementar los ingresos y las condiciones de vida de los campesinos.
  - Contribuir al aumento de la producción de alimentos de consumo nacional.
  - Fomentar la producción agropecuaria con fines de exportación y sustitución de importaciones.
  - Proporcionar, en forma paralela al crédito, servicios complementarios tales como: asistencia técnica, demostración de prácticas agropecuarias, organización de productores, garantías de recuperación de créditos y reembolso de costos de asistencia técnica.
  - Y el objetivo fundamental, que es el de estimular una mayor participación de las instituciones de crédito privadas en el financiamiento de las empresas agropecuarias, principalmente las que corresponden al sector de productores de bajos ingresos.

#### POLITICA CREDITICIA

Dentro de los lineamientos de la política de crédito selectiva del Banco de México, S.A., se da origen al Plan de Operaciones de Descuento FIRA, para apoyar financiamientos a la producción y mejoramiento de la productividad agropecuaria en el siguiente orden prioritario por líneas de producción:

- I. PRODUCCION DE ALIMENTOS BASICOS  
Principalmente maíz, frijol, trigo, arroz, oleaginosas, carne, leche y huevo.
- II. AGROINDUSTRIAS  
Destacando las industrias alimentarias, las de pesca y de fomento a productos de exportación.
- III. PRODUCTOS PRIMARIOS DE EXPORTACION  
Como ganado, café, garbanzo y cacao.
- IV. OTROS CONCEPTOS  
En este rubro se financian conceptos no especificados en las prioridades anteriores, como son fabricación de bienes agromecánicos, perforación de pozos y producción de semillas mejoradas.

#### ESTRUCTURA TECNICO-OPERATIVA (FIRA-SISTEMA BANCARIO)

Con el propósito de atender con mayor eficiencia los programas de crédito, además de otorgar un mejor servicio de apoyo a bancos y productores, FIRA ha integrado una estructura técnica especializada, dividida en tres niveles básicos:

El primero de los niveles, está ubicado en la Oficina Central de la Ciudad de México, y formado por un grupo altamente especializado en diversas disciplinas previamente definidas como las más necesarias para impulsar el desarrollo agropecuario. Estos especialistas actúan proporcionando asistencia técnica especializada a nuestras Oficinas de Campo, y coadyuvando en la elaboración de directrices del trabajo técnico.

Los niveles segundo y tercero, se ubican en las Oficinas de Campo, denominadas Residencias Regionales, Residencias Estatales y Agencias. En estas oficinas, su personal técnico delega

ta la mayor parte de los requerimientos de crédito en base a su conocimiento de la problemática de campo, formulan los programas regionales de inversión y promueven ante los bancos la atención de los créditos; asisten en la elaboración de evaluaciones de proyectos de crédito, reforzando también la asistencia técnica directa que, a nivel de predio, otorga el personal de la banca participante y otros organismos.

Las bancas privada, mixta y oficial, además de aportar cofinanciamiento con sus recursos propios, formulan la mayor parte de las evaluaciones de las solicitudes de crédito e imparten servicios de asistencia técnica a los acreditados, por medio de sus técnicos adiestrado y habilitados por FIRA.

Es precisamente mediante dicha habilitación técnica (diseñada específicamente para operar los programas de FIRA), que se ha fomentado la creación de estructuras técnico-operativas especializadas en crédito agrícola en la banca participante, lo cual ha permitido a FIRA coordinarse eficazmente con la red nacional de oficinas de la mayoría de las instituciones de crédito privadas, mixtas y oficiales del país, a las cuales se canalizan recursos financieros mediante la apertura de líneas de crédito, para que éstas, a su vez, concedan préstamos a los productores agropecuarios.

En la operación de créditos con recursos FIRA, la banca participante recibe diferenciales atractivos y variables, según sea el tipo de crédito y proyecto de que se trate. Asimismo, dichos proyectos deben justificarse previa e invariablemente mediante un estudio de evaluación que arroje resultados favorables técnica, financiera y económicamente.

### ORIGEN DE SUS RECURSOS

El sistema operativo de FIRA le permite canalizar tanto recursos financieros nacionales como los que recibe de préstamos de instituciones internacionales.

Los recursos nacionales provienen del Banco de México, S.A., cuyo origen es el encaje legal, contando también con aportaciones del Gobierno Federal y con los productos de las operaciones propias de estos Fideicomisos.

Los recursos internacionales provienen principalmente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

### PROGRAMAS DE CREDITO

Los recursos de FIRA se distribuyen en tres programas de crédito atendiendo al tipo de productor: el programa para Productores de Bajos Ingresos, el programa para Productores de Ingresos Medios, y el programa para Otro Tipo de Productores.

#### Programa para Productores de Bajos Ingresos (PBI)

Este programa, que es actualmente el más importante de FIRA, busca incrementar el acceso al crédito agropecuario y a la asistencia técnica, de ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios minifundistas que por diversas circunstancias no reúnen las condiciones financieras normales para ser sujetos de crédito y cuyas explotaciones se encuentran localizadas en zonas de escaso desarrollo, y que además cuentan con infraestructura mínima y recursos potenciales.

Dentro de las principales características del programa PBI, éste opera a base de tasas de interés preferenciales al productor, con años de gracia para el pago del principal, plazos

de amortización hasta de 15 años acordes con la productividad de la empresa, todo ello con la finalidad de propiciar la capitalización de los sectores menos desarrollados de nuestra agricultura, complementados con los servicios de garantía de recuperación de los créditos y el reembolso de los costos de asistencia técnica, que ya se mencionaron al hablar del FECA.

La categoría de Productores de Bajos Ingresos, define a éstos como productores cuyo ingreso neto anual ascienda hasta 1,000 veces el salario mínimo legal diario de la región.

Además deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser ejidatarios o comuneros en posesión legal de sus tierras.
- Ser colonos o pequeños propietarios que tengan un nivel económico y social similar al del Sector Ejidal de la región de que se trate.
- Administrar o trabajar sus parcelas o explotaciones agropecuarias directamente.
- Que el producto de sus explotaciones sea o pueda ser la fuente principal para el sostenimiento familiar.
- Que sus explotaciones por sí solas o asociadas con las de otros productores, sean o puedan constituir una unidad económica de producción.

#### Programa para Productores de Ingresos Medios (PIM)

Para esta categoría se consideran a productores cuyo ingreso neto anual esté comprendido entre más de 1,000 y 3,000 veces el salario mínimo legal diario de la región. Este programa -

engloba básicamente a productores comerciales tradicionales que han superado individualmente la etapa de subsistencia y que generalmente la actividad agropecuaria no es su única -- fuente de ingresos.

#### Programa para Otro Tipo de Productores (OTP)

En esta categoría se encuentran los productores cuyo ingreso neto anual supere 3,000 veces el salario mínimo legal diario de la región. Dicho programa fue constituido para apoyar -- principalmente a la agricultura altamente tecnificada y a la agroindustria que genera gran número de empleos.

Además, para ser incluidos en el programa, los productores -- serán considerados según sea el caso y en forma específica, siempre y cuando presenten proyectos agropecuarios de inte-- rés socioeconómico para el Gobierno Federal.

#### PROGRAMAS ESPECIALES

Además de los programas de crédito normales que comprenden -- prácticamente todas las ramas de producción agropecuaria, -- FIRA maneja diversos programas con características especia-- les, en apoyo a los planes prioritarios nacionales, incursio-- nando en actividades productivas hasta cierto punto relega-- das en el acceso al crédito. En dichos programas, llegan a otorgarse tasas privilegiadas, tanto de interés como de des-- cuenta, y la finalidad de los mismos es, en general, mejorar la productividad unitaria de los factores que intervienen en la producción, induciendo la utilización de la tecnología -- avanzada o de bajo costo.

Entre estos programas especiales se encuentran los relativos a producción de maíz y frijol, perforación de pozos, produc-- ción de semillas mejoradas, apoyo a la actividad pecuaria y



fabricación de bienes agro-mecánicos.

### TIPOS DE CREDITO

Los créditos que otorga FIRA son de dos tipos: Los de habilitación o avío, que se conceden a corto plazo, y los créditos refaccionarios, que son a largo plazo.

Créditos de habilitación o avío.

Los créditos de habilitación o avío, son para invertirse en la compra de semillas, insecticidas, alimento para ganado y otros gastos de la empresa, financiándose por lo general, la mayor parte del costo de los cultivos.

Este tipo de créditos abarcan un ciclo productivo y su plazo de amortización está en función de la capacidad productiva de la empresa, o sea, desde ocho meses, cuando se trata de la agricultura, hasta dos años, cuando se trata de la ganadería, o un año para avíos agroindustriales.

Créditos refaccionarios.

Los créditos refaccionarios son para invertirse en la adquisición de bienes duraderos para el desarrollo, semovientes y obras y mejoras de tipo permanente, como son los siguientes conceptos:

Compra de maquinaria y equipo.

Construcción y realización de obras materiales, tales como cercas, bodegas, establos y zahurdas.

Canales, diques y otras pequeñas obras de riego.

Perforación de pozos y adquisición de equipo de bombeo.

Ganado para pie de cría o animales de trabajo.

Siembra y plantación de cultivos perennes como frutales o forrajes.

Apertura de tierras al cultivo.

Los préstamos refaccionarios pueden concederse a plazos de tres a quince años, atendiendo al objeto de inversión y a la productividad de la empresa financiada.

De acuerdo al desarrollo de la empresa, una vez aplicadas las inversiones, se conceden hasta tres años de gracia para el pago de capital, debiéndose pagar anualmente los intereses correspondientes.

Esta facilidad es aplicable por ejemplo, en los casos de financiamiento para la plantación de frutales o compra de ganado para pie de cría.

Tanto los créditos de avío como los refaccionarios, se otorgan siempre a tasas preferenciales de interés, y su monto dependerá del tipo de acreditado, clase de crédito y actividad a la que se destine dicho crédito.

FIRA propicia el acceso de los pequeños productores agropecuarios a las fuentes de crédito, a la vez que da oportunidad a la banca de prestar servicios a todo tipo de agricultor.

Así, para servirles y orientarles en el trámite para la obtención de créditos, siempre habrá una oficina de FIRA cercana a su zona, apoyando el desarrollo social y económico del productor rural del país.

## II.- LA TARJETA DE CREDITO BANRURAL

México es un país dotado por los Gobiernos de la Revolución - de un modelo de desarrollo propio cuyos postulados de Justi-- cia y Libertad alcanza cada día mayores realizaciones.

Como dueño de este proyecto nacional, que encausa el esfuerzo de los mexicanos hacia el logro de mejores condiciones de vida para todos, nunca antes había sentido el país tan profunda-- mente el imperativo de llegar a ser una nación moderna; en la que tanto el sector público como los sectores privados y so-- ciales, operen sobre bases de eficiencia en sus tareas produc-- tivas; y de equidad en la distribución de los bienes y servi-- cios producidos.

El paso definitivo a la modernidad representa un reto gigan-- tezco que ha encarado con decisión el gobierno del presidente de la República.

En este marco, Banrural ha desarrollado sus mejores esfuerzos para hacer un instrumento eficiente y eficaz en el otorgamien-- to de un mejor servicio a los campesinos mexicanos.

Como parte de este proceso Institucional, tenemos ahora la -- gran satisfacción de anunciar que ha entrado en vigor un nue-- vo sistema de crédito: La Tarjeta BANRURAL.

### PROPOSITOS

La tarjeta BANRURAL representa un esfuerzo del sistema Banco-- Nacional de Crédito Rural para ofrecer a los campesinos mexi-- canos el servicio que se merecen como productores en pleno -- uso de sus derechos. Es un valioso instrumento de crédito pa-- ra que los campesinos adquieran con toda libertad, por sí mis-- mos en sus funciones y preferencias los bienes y servicios -- que requieren en su proceso productivo.

El otorgamiento de la tarjeta BANRURAL, es por ello, antes -- que nada un acto de confianza del Gobierno Federal que se -- han ganado los productores del campo; quienes, ahora, podrán escoger libremente los insumos de capital más adecuados a -- las características de los sueldos y climas de sus predios.

La penetración que tendrá la tarjeta en todo el Territorio -- Nacional, hasta areas más apartadas y marginadas del país, -- implicará necesariamente el establecimiento de los proveedo-- res en esas areas, con lo cual se estará promoviendo un desa-- rrollo regional más equilibrado, así como un trato más equi-- tativo a los campesinos mexicanos que trabajan en las zonas de mayor atraso.

La tarjeta es un instrumento de transparencia, agilidad y -- eficiencia para que en el proceso de comercialización y dis-- tribución, los campesinos puedan surtirse, con la oportuni-- dad debida, de todos los insumos que necesitan para producir más y mejores alimentos.

Esto puede lograrse sobre la base de mejores condiciones de servicio previo y calidad, que se obtiene mediante una sana competencia entre los proveedores. Con la tarjeta BANRURAL, no se compraran lujos y ni se proveera por ende el consumis-- mo. Tampoco se alentara la infracción, ya que se trata de -- una tarjeta cuya finalidad exclusiva es de adquirir los insu-- mos destinados a la producción alimentaria que el pueblo de -- México requiere para su nutrición.

Se promoverá así mismo, una mejor imagen del Banco, el ali-- mentar de raíz las irregularidades que venía propiciando el sistema tradicional de comercialización y distribución.

## INSTRUMENTACION

El camino recorrido para poner en vigor la tarjeta BANRURAL ha sido largo y no exento de problemas. En el proceso de instrumentación se han tenido que cubrir aspectos tan importantes:

-- La configuración de una infraestructura comercial amplia y suficiente, en el Territorio Nacional para distribución y almacenamiento de los productos;

-- La colaboración, por parte de los fabricantes para garantizar precios, calidad y abastecimientos oportunos, a la vez que suficientes mercancías;

-- La dotación de las Sucursales de BANRURAL, con recursos humanos y materiales;

-- La promoción y capacitación de los acreditados en el uso de la tarjeta BANRURAL;

-- La capacitación y motivación personal de la Institución que operará la tarjeta y finalmente;

-- La adecuación de sistemas y procedimientos.

## REGLAMENTACION GENERAL

Esta se ajusta básicamente a los siguientes principios y procedimientos:

I.- Todos los sujetos de crédito de la Institución -- son elegibles para hacer usuarios de la Tarjeta BANRURAL al -- aprovecharse las solicitudes de crédito de avío o de refaccionario que representan los campesinos al sistema BANRURAL, automáticamente recibirán su tarjeta para poder adquirir los insumos y maquinarias que requieran.

II.- Con un mismo diseño, se han emitido dos tarjetas: una para los insumos que cubre el CREDITO DE AVIO... y otra pa

ra los bienes de capital que apoyan los CREDITOS REFACCIONARIOS.

III.- Las centrales de autorización se han establecido preferentemente en las SUCURSALES "B", que cuentan con comunicaciones telefónicas. De no ser así, la Central de autorizaciones se ha ubicado en las SUCURSALES "A" correspondientes.

IV.- Todas las ministraciones en efectivo se llevarán a cabo utilizando la tarjeta BANRURAL.

V.- Previamente al inicio de cada ciclo agrícola, BANRURAL entregará a los acreditados un CUADRO BASICO de recomendaciones técnicas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con las alternativas de variedades o tipos de insumos, entre los cuales deberán efectuar su selección.

El mismo CUADRO BASICO, será entregado a los proveedores, con la advertencia de que no se cubrirá el importe de los insumos no incluidos en él. Adicionalmente, el personal de BANRURAL continuará otorgando la asesoría técnica y la supervisión en el campo en forma coordinada en el personal de la SARH y ANAGSA.

VI.- Si se trata de bienes de capital que el acreditado puede adquirir con la Tarjeta, estos deberán corresponder a los contenidos en la evaluación técnico - crediticia que sirvió de base a la autorización del crédito refaccionario respectivo.

VII.- BANRURAL ha celebrado convenios con los proveedores para que estos asuman el compromiso de mantener precios adecuados y de garantizar la calidad y el abastecimiento oportuno de los productores así como el servicio de mantenimiento, si se trata de bienes de capital. La lista de los precios acordados para cada ciclo agrícola y la relación de proveedores afiliados al sistema de tarjeta BANRURAL, tendrán amplia difusión entre los acreditados. El proceso de afiliación de proveedores será -

permanente. El cumplimiento de los términos estipulados, entre la Institución y los proveedores, será objeto de vigilancia permanente por parte de BANRURAL.

VIII.- Con el propósito de dar mayor agilidad al uso de la tarjeta, la central de autorizaciones aprobará las disposiciones de los montos para compra de insumos en forma global - hasta el límite del crédito autorizado. Cualquier aplicación a éste límite de crédito requiere del respaldo de un documento en el que quedará asentado el acuerdo favorable de los órganos de autorización respectivos.

IX.- Las disposiciones para la adquisición de bienes - de capital se controlarán tomando como base los montos de créditos autorizados para cada concepto, en las evaluaciones técnico-crediticias. Al igual que por los insumos, las ampliaciones requieren de las aprobaciones de los órganos competentes.

X.- Previa autorización telefónica de la Sucursal del Banco Regional de que se trate, respecto a la disponibilidad de los saldos del monto autorizado para el crédito vigente, el proveedor entregará la mercancía y recabará la firma del acreditador en los formatos de pagaré que proporcionará el Banco, utilizando en su impresión la tarjeta BANRURAL.

XI.- El proveedor entregará al acreditado copias de la factura y pagaré, presentará, después, al Banco el pagaré firmado por el acreditado así como el original de la factura.

XII.- El banco cubrirá el importe del pagaré y lo depositará en la cuenta de cheques que el proveedor, previamente, - habrá abierto en Banrural.

XIII.- Si bien se ha previsto que la tarjeta tendrá vigencia indefinida, el uso indebido que el acreditado haga de la misma, se incluye entre las causas de su cancelación.

Entre otras razones para la cancelación, figura también el cambio de autoridades legales en el sujeto de crédito ó cualquier modificación que deba hacerse a los datos contenidos en la propia tarjeta.

Las empresas estatales FERTIMEX Y PRONASE manifestaron su voluntad de amplia colaboración para apoyar el cambio. Sin embargo, será necesario incrementar y fortalecer su red de distribución; lo que no se considera posible durante el presente ciclo agrícola.

BANRURAL decidió instrumentar el uso de la tarjeta en forma gradual en cuanto a los CREDITOS DE AVIO y partiendo de un plan para el ciclo 82/82; plan de que se tendrán experiencias que permitan afinar procedimientos y reducir riesgos, dando tiempo a FERTIMEX Y PRONASE para que amplíen su red de distribución, a fin de estar en condiciones de generalizar el nuevo sistema de adquisición a partir del ciclo 82/83.

Sonora, Sinaloa y Baja California Norte, fueron las entidades federativas seleccionadas para probar el proyecto de tarjeta BANRURAL en materia de créditos de AVIO; por considerarse que dichas entidades cuentan con la suficiente infra-estructura comercial y porque el nivel de capacidad de los acreditados facilitará su incorporación al nuevo sistema de adquisiciones.

En cambio, gracias a los acuerdos logrados con los fabricantes de tractores e implementos agrícolas, a partir del ciclo 82/82, se inició la instrumentación para el uso de la tarjeta en todo el país en cuanto a CREDITOS REFACCIONARIOS, con los siguientes bienes de CAPITAL TRACTORES, SEMBRADORAS, ARADOS, MEZCLADORAS, INSTRUMENTOS VETERINARIOS, FERTILIZADORAS, REMOLQUES, PIZCADORAS, CALENTONES DE ALMACENAMIENTO, MOTOBOMBAS, TRILLADORAS, ALAMBRES DE PUAS, NIVELADORES, BORDEROS, REFACCIONES, ASPERSORAS, VEHICULOS DE TRABAJO, RASTRAS Y BIENES MENORES.



Esta relación corresponde a los bienes que son suministrados por proveedores nacionales; se excluye por tanto, los que -- provienen del exterior del país, como en el caso de algunos tipos de tractores, implementos y trilladoras.

### LIMITACIONES

Dentro de los rubros importantes que no se han incluido en las operaciones de crédito de la Tarjeta BANRURAL, hay que mencionar EL GANADO PARA PIE DE CRIA, debido a que éste se adquiere generalmente en el exterior del país o entre los miembros acreditados.

Tampoco se incluye en el uso de la tarjeta las unidades industriales, las bodegas, los establos y los equipos de bombeo, ya que estos deben ajustarse a diseños específicos por parte de personal técnico. Así mismo, se excluye la compra de plantas y arbolitos para el cultivo de frutales que generalmente, se obtienen de huertos de los mismos campesinos ó de viveristas locales.

### ASESORIA Y CAPACITACION

Como parte de sus funciones en materia de crédito otorgado a través de la tarjeta BANRURAL, el personal de la Institución orienta a los acreditados en las negociaciones que éstos llevan a cabo directamente con los proveedores así como el manejo de sus mercancías. Es por todos conceptos, fundamental que los acreditados actúen en forma organizada y productiva.

Entre las acciones específicas que BANRURAL está desarrollando para apoyar este instrumento de crédito figuran principalmente los cursos de capacitación para el personal de las su-

cursales ya que éste tendrá ingerencia directa en el manejo de la tarjeta: así como los programas de promoción y capacitación para los propios acreditados.

Paralelamente, se han elaborado instructivos y folletos de divulgación para explicar a los acreditados en forma clara y sencilla, los propósitos de la tarjeta y la manera de utilizarla.

Etapas de Transición mientras el nuevo sistema de la tarjeta BANRURAL se consolida y opera en toda su amplitud, el Banco continuará prestando en forma invariable aunque solo por el tiempo estrictamente necesario, los servicios tradicionales para seguir suministrando con toda oportunidad los insumos requeridos por los campesinos mexicanos para la producción agropecuaria.

Su instrumentación inicial y las posteriores etapas de desarrollo permitirán afinar mecanismos de operación y establecer los ajustes necesarios para otorgar un servicio cada vez más dinámico, práctico y confiable, en beneficio de los acreditados y de la comunidad agropecuaria y Nacional.

La colaboración de todos los sectores involucrados será el mejor apoyo para el logro de los propósitos que persigue este nuevo sistema de crédito, a fin de incrementar la eficiencia, la productividad y el desarrollo integral del campo mexicano.

La presente tarjeta de crédito BANRURAL, se puso en marcha - el día 9 de julio de 1982, en el ejido Islas Agrarias de Mexicali, Baja California Norte por el Gobierno Federal.

## I.- REPERCUSIONES SOCIO-ECONOMICAS

1.- LEY DE FOMENTO AGROPECUARIOI N T R O D U C C I O N

La Ley de Fomento Agropecuario marca un hito en la evolución en las instituciones que derivando directamente de la Constitución Política de la República establecen la regulación de las actividades del campo en normas jurídicas de carácter general.

El fundamento Constitucional de la presente Ley es claro, en tanto que el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional prescribe como facultad de la Nación el Fomento de la Agricultura como propósito expreso en su texto. De ahí arranca el paralelismo, que en nuestra evolución jurídica se advierte entre los ordenamientos legales que se refieren al régimen de propiedad rústica consagrado Constitucionalmente y en los que se refiere propiamente a la explotación de la tierra mediante actividades agropecuarias y forestales.

El significado de ley es de reordenar las relaciones de producción, distribución, consumo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales orientadas a la satisfacción de nuestras necesidades primarias; alimentación, materias primas para la Industria y bienes de exportación, como fuente de riqueza y de financiamiento para la Nación; el secreto de la viabilidad y permanencia de la ley en el futuro lo constituye su respeto y restricto a las formas constitucionales de tenencias de la tierra, ejido, comunidad y pequeña propiedad, como conquista y producto de una Revolución, en síntesis y equilibrio armónico; así como la clave de su eficacia la ubicamos tanto en su decisión de liberar las fuerzas productivas en el campo -

con la apertura a nuevas formas superiores de Asociación -- (Áreas productoras y Unidades de Producción), como en su carácter instrumental al proveer sabiamente los medios para un proceso racional de las actividades agropecuarias, fundado -- en los principios de la Administración Científica que tiene su basamento en las etapas de planeación, programación, ejecución y el Control o evaluación de esas actividades.

Forma parte ya de la conciencia nacional en esta materia que hasta las décadas de los setentas se dió ejecución (iniciada en la década de los treinta) de la etapa de reparto y distribución masiva de las tierras entre los campesinos. Dicha -- etapa no ha concluído en definitiva, pero continuará en menor magnitud y en forma paulatina hasta su consumación en -- forma total. En consecuencia, a partir de la época actual, -- se diversifican los objetivos de la acción agraria y adopta modalidades y características técnicas, que se identifican -- con prioridades que comprenden metas no exclusivamente de carácter contencioso agrario o de conflictos de derechos, pero no concatenan con objetivos de carácter nacionalista, superando criterios clasistas o sectoriales:

Aquí los grandes Objetivos de esta Ley:

- I.- Autosuficiencia e independencia alimentaria de la Nación.
- II.- Liberación de las fuerzas productivas en el Campo.
- III.- Nuevas Posibilidades de Asociación en formas mixtas (Áreas productoras, Unidades de Producción, etcétera).
- IV.- Prioridad a los Distritos de Temporal, donde se localizan las graves carencias de la población campesina.

- V.- Apoyo y restricto e Institucionalizado del Estado a la producción agropecuaria (fidei comiso de riezgo compartido, crédito y - - asistencia técnica, comercialización directa sin intermediarios).
- VI.- Organización campesina, mediante la alianza Estado Campesinos.
- VII.- Ensanchamiento de la Frontera Agrícola: Expropiación de tierras ganaderas para explotación agrícola.
- VIII.- Aprovechamiento de tierras ociosas.
- IX.- Respeto irrestricto a la forma de tenencia de la tierra establecido en la Constitución: Ejido, Comunidad y Pequeña Propiedad.
- X.- Reagrupación del minifundio, considerado - en la Ley tan nefasto con el Latifundio.

Las nuevas Instituciones de la Ley, como son las áreas productoras, Unidades de Producción, Fideicomiso de riezgo compartido, etcétera, el legislador aprta elementos de racionalización dentro del proceso administrativo, que tienen como materia las actividades agropecuarias, los instrumentos programáticos y de planeación condicionantes a fin de asegurar las metas optimización de la producción y la productividad en el campo, destaca el "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO -- AGROPECUARIO), cuya composición e integración contempla en su totalidad las partes del proceso Administrativo desde -- las fases de planeación y programación hasta la organiza-

ción, ejecución y control o evaluación de todo el proceso, facultando a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para participar en todo el proceso como principal responsable de su Dirección. Además, las previsiones de la ley comprenden la elaboración de los planes de contingencia o de emergencia con los que se subsanarán posibles fallas en la ejecución, o en la obtención o de las metas previstas, en los planes generales.

En esta tarea planificadora instituida en la Ley, se establece un procedimiento de responsabilidad compartida entre todos los sectores involucrados sean públicos, privados o sociales.

La orientación agropecuaria se orientará a:

- a) Producción de alimentos básicos que demanda la población.
- b) Materias Primas que exige la Industria Nacional, y
- c) Productos que convenga exportar.

Por lo tanto, la ley resuelve así un conflicto cuya presencia se venía haciendo constante, en forma de antagonismo entre producción de alimentos, materias primas para la Industria y productos de importación.

Institucionalmente, la Ley integra e incorpora en su texto figuras añejas en nuestra tradición jurídica agraria, como lo es el procedimiento de declaración de tierras ociosas, el procedimiento expropiatorio de tierras ganaderas con vocación agrícola (que la ley general de la Reforma Agraria contemplaba como caso de afectabilidad por causa de modificación en la clasificación de las tierras), o las normas referentes al reagrupamiento de minifundios, que datan algunos del año de 1920, pero dotándolas de un sentido moderno, remozándolas y readaptándolas coordinadamente con las Instituciones de nueva

creación, prestándoles nueva funcionalidad y desde luego mayor eficacia al contacto con las nuevas Instituciones.

### LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

Artículo 1º.- Esta ley tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo.

La ley de fomento agropecuario es un ordenamiento realista, que desde sus inicios toma plena conciencia de tres supuestos básicos: Fomentar la totalidad de las actividades agropecuarias y forestales a partir de las instituciones jurídicas dadas por la Constitución y las leyes, sin modificar o alterar las actuales formas de propiedad; lograr que el sector agropecuario se integre en una precisa planeación, como requisito indispensable para una mayor y mejor producción Nacional; y, beneficiar económicamente a los campesinos y a sus familiares.

Artículo 3º.- La aplicación de la presente ley queda a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la de la Reforma Agraria y demás dependencias del Ejecutivo Federal, según sus atribuciones.

En este ordenamiento la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos será designada como la "La Secretaría".

Artículo 4º.- Corresponde a la Secretaría en cumplimiento de esta Ley:

Fracción I. . Planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal.

Fracción II. Formular y promover al Ejecutivo Federal el plan nacional de desarrollo agropecuario y forestal, recaban

do previamente la opinión de los Comités Directivos del --  
Distrito de Temporal.

Fracción III. Realizar estudios técnicos que permitan se-  
ñalar los cultivos agrícolas y las actividades ganaderas y  
forestales que resulten mayormente productivas, dando prefe-  
rencia a los productos básicos de acuerdo a las distintas -  
condiciones ecológicas y sociológicas de zonas determina- -  
das.

Fracción IV. Estudiar las alternativas sobre las activida-  
des susceptibles de realizarse en cada región ecológica.

Fracción V. Proponer el uso apropiado de los sueldos, con  
objeto de aumentar la productividad.

Fracción VI. Evaluar por ciclo y de acuerdo al tipo de --  
cultivo de las actividades y realizaciones agropecuarias y  
forestales que prevea el plan, dependiendo en cada región.

Fracción VII. Realizar y mantener actualizados los estu-  
dios técnicos sobre la actitud productiva y clasificación -  
de los recursos agrícolas, pecuarios y forestales; así como  
los inventarios regionales correspondientes.

Fracción VIII. Promover y apoyar la Organización de los -  
productores rurales para el cumplimiento de los programas, -  
la comercialización de los productos y para alcanzar objeti-  
vos de interés común.

Fracción IX. Autorizar la importación o exportación de --  
los productos agropecuarios y forestales, así como maquina-  
ria, refacciones e implementos agrícolas, semillas, fertili-  
zantes y plaguicidas en coordinación con la Secretaría de -  
Comercio, de acuerdo con sus respectivas competencias.



Fracción X. Favorecer la disponibilidad de semillas mejoradas, fertilizantes y demás insumos en atención a requerimientos de la productividad y la producción.

Fracción XI. Determinar o proponer en su caso los estímulos -- más eficaces para la producción rural, y adoptar las medidas -- complementarias que se requieran para llevarlos a la práctica.

Fracción XII. Proponer la fijación de precios de garantía a -- los productos básicos y oleaginosos.

Fracción XIII. Intervenir en los distritos de riego, de drena je y de protección contra las inundaciones, en la aplicación -- de este ordenamiento y de la Ley Federal de Aguas.

Fracción XIV. Delimitar, establecer e intervenir en los dis-- tritos de temporal.

Fracción V. Intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación.

Fracción XVI. Empezar acciones de promoción y fomento de -- las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

Fracción XVII. Difundir profusamente, por los medios a su al-- cance, el Plan Nacional cuando haya sido aprobado.

Fracción XVIII. Las demás facultades que le confieran esta y -- otras leyes y sus reglamentos.

El artículo 40 de la Ley en sus dieciocho fracciones establece el ámbito normativo en el cual se delimitan las atribuciones -- de la Secretaría en cuyo ejercicio dará ejecución, como Depen-- dencia del Ejecutivo Federal, a sus preceptos y disposiciones.

PLAN DE DESARROLLO Y PROGRAMAS

Artículo 5º. La Secretaría atendiendo la opinión de los -- productores agropecuarios en sus distintos niveles y con -- base en la información de que disponga y que la recabe de las entidades del sector público, privado y social, elaborada con la intervención que le corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal que propendrá a la aprobación del Ejecutivo Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, y el fomento de la producción y productividad de este sector esto con el objeto de lograr la autosuficiencia alimentaria del país y elevar el nivel de vida de los campesinos.

Artículo 7º. El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal indicará:

I. Los objetivos del sector de actividades agropecuarias y forestales a corto, mediano y largo plazo.

II. Las metas específicas de producción que habrán de alcanzarse en el tiempo, por estaciones, ciclos, cultivos, plantíos u otras modalidades así como las circuncripciones en las que deban lograrse de acuerdo a requerimientos expresos en los niveles Nacional, Regional, -- Estatal, Municipal o local que corresponda.

III. El monto de las inversiones públicas -- que deban realizarse para el logro de los objetivos y metas del plan, así como para la organización de los campesinos con los mismos propósitos.

IV. En su caso la mención de los problemas de tenencia de la tierra y derechos sobre aguas que puedan constituir impedimentos para la realización del plan, así

como las recomendaciones y proyectos de reformas o adecuaciones legales o administrativas para mejorar proveer al cumplimiento de las metas propuestas.

V. La intervención que corresponda al sector público en materia de capacitación, investigación, extensio--nismo, obras de infraestructura, créditos, insumos, equipos, instalaciones y demás elementos que propicien la producción y la productividad así como las proposiciones sobre la parti--cipación de otros sectores.

VI. Las necesidades de acopio, almacenamien--to, transporte, distribución y comercialización de los produc--tos.

VII. Las posibilidades consecuentes para el es--tablecimiento, complemento o mejoría de agroindustrias.

VIII. La estimación de los recursos materiales convenientes a la realización del plan.

IX. La intervención que deban tener las depen--dencias del Ejecutivo Federal, y las entidades del sector pa--raestatal de acuerdo con su competencia y funciones, para so--porte y cumplimiento del plan y los programas que de el deri--ven.

X. Así como las demás medidas necesarias pa--ra el cumplimiento de dicho plan.

#### DE LOS PROGRAMAS

Artículo 12. Para el cumplimiento de las metas concretas --, del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal iden--tificadas en el tiempo y el espacio, la Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal, para su aprobación, los programas norma

les y especiales que a tal fin resulten convenientes.

Artículo 13. En los casos de abatimiento de la producción planeada, la Secretaría formulará programas de contingencia por zonas o regiones del país, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales.

ORGANIZACION DE LA PRODUCCION  
DE LOS DISTRITOS DE TEMPORAL

Artículo 23. Los Distritos de Temporal comprenderán zonas con características ecológicas y socioeconómicas similares, para las cuales la Secretaría adoptará las medidas conducentes a fin de apoyar la producción.

Artículo 24. El establecimiento y delimitación de los Distritos de Temporal se determinarán por acuerdo del titular de la Secretaría que será publicado en el "Diario Oficial" de la Federación.

Los distritos de Riego se rigen por la Ley Federal de Aguas.

DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION

Artículo 32. Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Participará la entidad pública del riesgo compartido solo en los casos que señala el artículo 55 de esta Ley.

Las unidades de producción que se integren con ejidos y comunidades entre sí con la participación del Riesgo Compartido,-

en los términos del párrafo anterior, se regirá exclusivamente por las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 33. Las Unidades de Producción, conforme a las metas de los programas tendrán por objeto la producción agropecuaria y podrán prever el uso de espacios comunes, construcción de obras de provecha común, utilización de equipos, prestación de servicios en mutuo beneficio, y las demás modalidades que mejor propicie el logro de las metas.

## 2.- POLITICAS ECONOMICAS DEL GOBIERNO ACTUAL EN

### RELACION AL CAMPO.

Dentro de éste capítulo donde tratamos de campagnar las repercusiones socio-económicas que tienen los créditos al campo, hemos abarcado ya la Ley de Fomento Agropecuario la cual se constituye en el intento mejor logrado y más detallado de los elementos que toma en cuenta el gobierno federal para implementar políticas que den soluciones a las necesidades del país.

Concomitantemente con lo analizado, nos es ahora importante el desentrañar de las últimas informaciones que en relación a nuestro tema se han vertido a través de los medios de comunicación, la restructuración real - que se está dando - a los diferentes tipos de congregaciones y asociaciones de los campesinos.

Retomaremos algunos párrafos de estas informaciones para finalmente desentrañar una conclusión referente a las líneas políticas que se están adoptando en el proceso:.

#### A) CERTEZA Y SEGURIDAD JURIDICA AL CAMPESINO.

El presidente Miguel de la Madrid, aseguró que su gobierno - dará a todos los productores de la tierra, ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios de la tierra la certidumbre y seguridad jurídica a que tiene derecho todo hombre que trabaja de acuerdo con los lineamientos de la Constitución.

El Jefe de la Nación insistió que con el esfuerzo de los campesinos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se organizarán mejor todos los esfuerzos y se combatirá la corrupción que se dá en los procesos de comercialización de los productos del campo (53 ).

#### B) LUCHA IMPLACABLE CONTRA LA CORRUPCION EN EL AGRO.

El segundo beneficio que se busca es en razón a que el Ejecutivo no transigirá con la burocracia y los líderes corruptos que pretenden aprovechar, en beneficio propio los recursos -- que el Gobierno Federal canaliza al campo, para reordenarlo, -- combatir la inflación y proteger el empleo. Así también se -- señala la necesidad de que los campesinos vigilen el cumpli-- miento de éstos objetivos mediante su representación en los -- consejos y ante las juntas de gobierno de los organismos de -- Estados que atiende ese sector.

La reordenación se hará para dar mayor eficiencia y producti- vidad al campo, y para que la honestidad sea una pauta deter- minante en las instituciones y en los programas de gobierno, declaró el Mandatario al concluir la reunión de trabajo efec- tuada en el Palacio Nacional, en la que participaron miem- -- bros de su gabinete y dirigentes de la CNC.

#### C) NO ABANDONARA EL GOBIERNO AL CAMPESINO, SARH.

El Gobierno Federal no abandonará a su suerte a los campesi- nos del país, pues les otorgará apoyos para que no se deten- ga el proceso productivo en el medio rural, declaró ayer el - Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Horacio Gar- cía Aguilar.

Dijo el funcionario que el Programa Nacional Agropecuario y - Forestal 1983, ya preparado, ofrecerá estímulos y garantías - a los labriegos dentro del programa de reordenación económica del Gobierno Federal.

#### D) A FALTA DE TIERRAS, SE CREARAN EMPLEOS EN EL CAMPO: S.R.A,

Después de 67 años de Reforma Agraria, el Gobierno Federal de- claró hoy aquí que "ya no hay tierras afectables", y añadió - que a falta de tierra, a los más de tres millones de campesi- nos solicitantes de ejidos habrá que darles trabajo en el cam- po, pues de lo contrario engrosarán los cinturones de miseria de las ciudades.

El Sub'Secretario de Planeación e Infraestructura Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria, Salvador Robles Quintero, al hablar en la ceremonia con motivo del LXIV aniversario de la -- muerte de Emiliano Zapata, explicó que el total de las resoluciones presidenciales expedidas ha beneficiado a cerca de tres millones de campesinos.

**E) NACE LA ALIANZA NACIONAL CAMPESINA, COALICION PARA EL LOGRO DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.**

Los campesinos de todo el país y sus centrales -CNC, CCI, CAM, y UGOCM, así como 12 organizaciones de productores agropecua- rios más - quedaron desde ayer constituidos en la Alianza Nacio- nal Campesina, y como primer pronunciamiento, reiteraron su in- quebrantable decisión de luchar frontalmente contra todos y to- do lo que represente desviaciones y freno para la marcha de la Reforma Agraria Integral.

Durante la Asamblea constitutiva hicieron uso de la palabra los dirigentes nacionales de la CNC diputado Víctor Cervera Pacheco de la CCI, senador Alfonso Garzón Santibáñez; del CAM, Humberto Serrano Pérez, y de la UGOCM, Juan Rodríguez González.

Los cuatro coincidieron en afirmar que la crisis económica que atraviesa nuestro país ha profundizado las condiciones de pobre- za, desigualdad e injusticia del campesinado mexicano, y que só- lo la organización en una alianza nacional multiplicará su - - fuerza económica, social y política que le permita apoyar la de- cisión presidencial de llevar adelante la Reforma Agraria Inte- gral.

Ayer mismo los dirigentes de las centrales dieron a conocer que la ANC plantea, en primer lugar, la entrega a los campesinos de todas las tierras afectables y la liquidación del latifundio en México.



## CONCLUSIONES

- 1.- La constitución del ejido como institución ha sido una forma de control del gobierno, aunque diste mucho de resolver a -- fondo la problemática del campo en México.
  - . La mayor parte de los ejidatarios viven en condiciones de -- subsistencia, mismas que se apartan de la noción de una economía de mercado con sus características inherentes como la mecanización, la producción intensiva y extensiva propias de un auténtico desarrollo.
  
- 2.- Históricamente el latifundio ha traído graves consecuencias tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios, recurriendo al Amparo Agrario como uno de los principales instrumentos para los disfrazados latifundistas, con el objeto de evitar el reparto agrario. Sin embargo, ellos son los que poseen los medios necesarios para la producción del agro en -- forma eficiente y a ellos se les otorgan gran parte de los -- créditos, mismos que deberían otorgarse, tanto a ejidatarios como a auténticos pequeños propietarios.
  
- 3.- Parte medular del problema agrario en México se debe a que -- la mayoría de los campesinos carecen de crédito, por parte -- de la banca oficial. BANRURAL en la actualidad está otorgando créditos a los terrenos de riego y de buena calidad, por lo que la inmensa mayoría de éstos están desamparados, ya -- que sus tierras son generalmente de temporal y no garantizan en forma solvente a juicio de BANRURAL.
  
- 4.- Los campesinos son los que producen los alimentos básicos, -- por lo que abandonarlos puede provocar una disminución en la producción de la alimentación esencial de éste país, por -- ello BANRURAL, debe apoyarlos, con nuevas formas de préstamo siempre y cuando se motive al campesino a la producción y a responsabilizarse de ese préstamo.

- 5.- En épocas de crisis como las que vivimos, y bajo las directrices del Fondo Monetario Internacional, los créditos al campo se restringen aún más, destinándose grandes sumas a la importación de alimentos, y pocas a atacar el problema de fondo que es el agro nacional.
- 6.- La tarjeta de crédito BANRURAL, implantada en 1982, representa un esfuerzo de la institución para ofrecer a los campesinos mexicanos el servicio que se merecen como productores en pleno uso de sus derechos, aunque hemos observado en la realidad que ha sido parcial su beneficio, pues sólo ha beneficiado a la fecha a la zona norte del país, que es el lugar en que se ha implementado.
- 7.- El FIRA, que es un conjunto de fideicomisos, pertenecientes al Banco de México, S.A., también tiene la función de coordinarse con BANRURAL y los recientemente bancos nacionalizados, siguen un mecanismo de tasas de interés y descuento, en el cual tanto la institución bancaria como el FIRA facilitan el crédito y ambos organismos adquieren un provecho.
- 8.- Se reafirma la insistencia de que al campo se le debe de proteger con medidas adecuadas y políticas realistas, dado que es la instancia primaria de producción, y el elemento con que contamos para salir de la coyuntura crítica actual.
- 9.- La estabilidad económica y política de la organización del Estado Mexicano radica en gran parte en la capacidad de resolver la problemática del agro en una reforma jurídica integral que desheche.

- 1.- Formas contrarias a la falta de productividad, y
- 2.- Repartos incongruentes de tierras.

De igual forma, que apoye:

- 1.- Créditos refaccionarios destinados con eficacia y eficiencia a una verdadera producción masiva - de alimentos,
- 2.- A la seguridad jurídica de quienes son legítimos titulares de tierras.

• Considero que, podrá así resolverse el grave problema alimentario. La política del campo deberá dejar la demagogia y atacar el problema de raíz.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO BANCARIO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO.
- 2.- APUNTES DEL LIC. HERMILO HERREJON SILVA. DERECHO BANCARIO.
- 3.- BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.A. EL CREDITO RURAL EN MEXICO. DEPARTAMENTO DE DIVULGACION: GERENCIA DE ORGANIZACION Y ASISTENCIA TECNICA ( REVISTA ).
- 4.- BALBUENA, DICCIONARIO LATINO ESPAÑOL. EDITORIAL JUS. 1a. -- EDICION, ESPAÑA, 1931.
- 5.- BAUCHE GARCIA, DIEGO MARIO. OPERACIONES BANCARIAS. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1974.
- 6.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO.
- 7.- CAMPOS SALAS, OCTAVIANO. MEXICO: 50 AÑOS DE REVOLUCION, -- LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA.
- 8.- CERVANTES AHUMADA, RAUL. TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO.- EDITORIAL HERRERO, S.A. MEXICO, 1979.
- 9.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1982.
- 10.- DIARIOS CONSULTADOS: LA PRENSA, NOVEDADES Y EXCELSIOR.
- 11.- GRECO PAOLO. CURSO DE DERECHO BANCARIO. MEXICO, 1945. EDITORIAL JUS.

- 12.- GRELL DE LA BARRA, ENRIQUE. HISTORIA DE LA BANCA DE MEXICO EN EL MERCADO DE VALORES.
- 13.- GOLDMIED LEO. HISTORIA DE LA BANCA EN MEXICO, 1961.
- 14.- HIJOS DE J. ESPAZA CALBE, ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, EUROPEO AMERICANA, BARCELONA ESPAÑA, 1911.
- 15.- IBARROLA ANTONIO DE. DERECHO AGRARIO. EDITORIAL PORRUA, S.A., 1a. EDICION. MEXICO, 1975.
- 16.- LENUS GARCIA, RAUL. DERECHO AGRARIO MEXICANO (SINOPSIS HISTORICA) EDITORIAL LIMSA. MEXICO, 1978.
- 17.- LEY DE CREDITO RURAL. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1982.
- 18.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. EDITORIAL PORRUA, S.A. -- MEXICO, 1982.
- 19.- MANERO ANTONIO. LA REVOLUCION BANCARIA EN MEXICO.
- 20.- MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR. REFORMA AGRARIA MEXICANA. EDITORIAL PORRUA, S.A. 2a. EDICION. MEXICO, 1977.
- 21.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO. -- EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1979.
- 22.- MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES. LOS GRANDES PROBLEMAS. IMPRENTA A. CARRANZA E HIJOS, MEXICO, 1909.
- 23.- NORIEGA CANTU, ALFONSO. LECCIONES DE AMPARO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1980.

- 24.- ¿ QUE ES FIRA ? REVISTA BANCO DE MEXICO, S.A. MEXICO, -  
1982.
- 25.- PADILLA CASTELLANOS, JOSE. SINOPSIS DE AMPARO. EDITO--  
TIAL CARDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR. MEXICO, 1982.
- 26.- RAMIREZ GRONDA, JUAN DE. DICCIONARIO JURIDICO, BUENOS -  
AIRES. 5a. EDICION.
- 27.- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, JOAQUIN. DERECHO BANCARIO. EDI-  
TORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1976.
- 28.- THOMAS F. CARROLL. LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATI--  
NA, PROCESOS Y PERSPECTIVAS. EDICION PREPARADA POR OS--  
CAR DELGADO, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO  
1965.
- 29.- TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE, NUEVA LE-  
GISLACION DE AMPARO REFORMADA. EDITORIAL PCRRUA, S.A. -  
MEXICO, 1982.