

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA REFORMA AGRARIA, LA REVOLUCION AGRICOLA
Y EL SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO EN LA
HISTORIA INDEPENDIENTE DE MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

JOSE SAENZ VIESCA

México, D. F.

1970



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.

CON CARINO Y GRATITUD:

A MIS PADRES.

INDICE

	<u>Pág.</u>
Prólogo	IV
Introducción	1

CAPITULO I

LA REFORMA AGRARIA Y LA REVOLUCION AGRICOLA .

Antecedentes Coloniales	19
Antecedentes de 1821 a 1856	26
Antecedentes de 1856 a 1880	39
Epoca del Porfirismo	45
La Revolución y la Reforma Agraria	62
Estimación Social y Técnica de la Reforma Agraria . .	81
Crédito Agrícola	86

CAPITULO II

EL SEGURO EN GENERAL .

Antecedentes	100
Disciplina Jurídica de los Seguros	104

	<u>Pág.</u>
El Contrato de Seguro	106
Características del Contrato de Seguro	107
Sujetos del Contrato de Seguro.	111
El Riesgo	114
El Interés	116
Obligaciones y Cargas del Contratante	117
Obligaciones y Cargas del Asegurador	119
Clasificaciones de los Contratos de Seguro	119
El Seguro Voluntario o Privado	120
El Seguro Social	121
Intervención del Estado en la Función Aseguradora	124

CAPITULO III

EL SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO.

Antecedentes del Seguro Agrícola en el Mundo . . .	131
Implantación del Seguro Agrícola en otros Países .	135
El Seguro Agrícola en México	139
El Consorcio y las Mutualidades	143
Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. .	148
Objeto de la Aseguradora Nacional Agrícola y Gana dera	150

	<u>Pág.</u>
El Asegurado	158
El Beneficiario	158
Operación del Seguro Agrícola Integral y Ganadero	159
Riesgos Cubiertos	162
Procedimiento	162
Inspección Previa	162
Obligaciones del Asegurado	165
De los Ajustes y Pago de Indemnización	166
Carácter Sui Generis del Seguro Agrícola Integral en México	168*
Seguro Ganadero	172
Recursos Legales	173
Conclusiones	178
Bibliografía	187

P R O L O G O .

La actividad agropecuaria ha sido considerada como la base sobre la cual debe apoyarse una economía, para evolucionar equilibradamente y alcanzar su pleno desarrollo.

En países como México, además de la importancia que reviste el desenvolvimiento acelerado, eficiente y equilibrado de la producción agropecuaria para sostener y apoyar el progreso general, las actividades agrícolas involucran problemas sociales, económicos y políticos de gran magnitud.

De las actividades agropecuarias dependerán la posibilidad de alimentar al pueblo, de surtir de materias primas a la industria, de contar con productos para la exportación y, de manera muy destacada, de lograr que el 50% (aproximadamente) de la población del país que aún vive del trabajo en el campo, pueda mejorar sus condiciones de vida, acercándose a los índices de progreso y bienestar que han alcanzado los demás sectores que radican en las áreas urbanas.

Siendo las actividades agrícolas tan aleatorias, por - que están sujetas a fenómenos mesológicos y climatológicos que no controla el hombre y que destruyen la producción o la reducen considerablemente, el seguro agrícola integral y ganadero constituye una importante aportación del Gobierno Federal para proteger los interes patrimoniales del agricultor, evitar que se constituya en sujeto de crédito moroso y crear confianza a las instituciones bancarias a fin de que canalicen mayores recursos en apoyo de la producción - agropecuaria.

Tal fue el motivo que nos llevó a desarrollar este trabajo, el cual hemos dirigido en la siguiente forma: 1) Una introducción en la que se hace un planteamiento general de la materia; 2) Un esbozo del problema agrario, señalando sus antecedentes históricos, así como diversas medidas adoptadas por el Gobierno para alcanzar los propósitos de la Reforma Agraria; 3) Una breve exposición del seguro en general, por ser la base, en muchos aspectos, del seguro agrícola; 4) Los antecedentes y funcionamiento del seguro agrícola integral y ganadero; y 5) Conclusiones.

Por la aprobación del plan de desarrollo de esta tesis y de la misma, deseo dar mis más expresivas gracias al Director - del Seminario de Derecho Agrario, señor Dr. D. Raúl Lemus García,

asimismo, a los señores Lic. D. Antonio Luna Arroyo, Lic. D. Rogelio Espinosa, D. Juan Orozco y a las demás personas que en alguna forma me ayudaron durante el desarrollo de este trabajo.

INTRODUCCION.

Dos grandes etapas hemos de distinguir, de acuerdo con el distinto grado de influencia que la naturaleza lleva a cabo, a través de todos sus fenómenos, en relación con la actividad agrícola, ocupación y medio de subsistencia de todos los pueblos, desde los subdesarrollados hasta los más adelantados: a) La anterior a la revolución industrial; y b) La que se inicia con dicha revolución. Ello se origina del desenvolvimiento del progreso humano, derivado del desarrollo científico y tecnológico, y sus relaciones con la naturaleza, pues como afirma Antonio Caso, al referirse a una de las leyes sociográficas, "en el origen, el hombre depende de la naturaleza; y a medida que el tiempo pasa esta dependencia siempre efectiva, se va neutralizando, no obstante, por lo que podría llamarse capital social de invenciones, que es de lo que consta el acervo de la cultura". (*)

En las épocas anteriores al industrialismo, el agricultor dependía en su actividad, del clima, de la fertilidad natural,

(*) Antonio Caso: Sociología, pág. 59.

y en general de las influencias bióticas que rigen la vida vegetal y animal. Las prácticas agrícolas, se apoyan en la tradición, la cual se basa en conocimientos de tipo empírico con todas sus limitaciones. Los cultivos se malogran o se abaten los rendimientos por defectos técnicos en el desarrollo de la actividad, así como por contingencias climatológicas. El conformismo ante los malos resultados en las cosechas es manifiesto, pues no se concibe que se pueda hacer frente a las fluctuaciones naturales que afectan a la agricultura.

El medio ambiente está constituido por fenómenos desconocidos por el hombre, que se manifiestan como fuerzas restrictivas a la actividad agrícola, por lo que mas bien aplica prácticas mágicas que técnicas derivadas de la investigación, adquiriendo una actitud fatalista frente a los resultados negativos.

La segunda etapa es, como dijimos, la que parte de la revolución industrial. En esta época se empieza a transponer el ámbito del fatalismo sobrenatural con que a las influencias bióticas, climatológicas, etc., se les aceptaba. La ciencia y la técnica, que empezaba a aplicarse respecto a las actividades agrícolas, comienzan a despejar esas tinieblas. En cada descubrimiento científico se proporciona un mayor entendimiento de los factores naturales -

que influyen en el mundo animal-vegetal, lo que abre mayores perspectivas y posibilidades de llevar a cabo con éxito la actividad agrícola.

La fertilidad de las plantas, empieza a dejar de depender de esas virtudes mágicas que tanto se le atribuyeron en el pasado; convirtiéndose en un factor que puede ser controlado en cierta forma por la mano del hombre, a través de sus conocimientos y experiencias. De esto se va derivando no sólo una ventaja de carácter cuantitativo sino también cualitativo, pues surge la posibilidad de, además de aumentar la productividad, mejorar la calidad en el producto obtenido.

La revolución industrial, al originar un descubrimiento múltiple de índole técnico-científico, posibilita el entendimiento de las fuerzas, y por tanto la forma de controlarlas. Así va evolucionando la actividad agrícola hasta alcanzar el punto de que la "agricultura ha llegado a ser no sólo arte sino también ciencia". (*)

El inicio de esta segunda etapa se encuentra influido por las tradiciones negativas; y siendo la tierra abundante, los poseedores no le ponían mayor cuidado. Se inicia entonces la etapa de revisión de prácticas usuales e introducción de nuevas modalidades,

(*) Antonio Caso, ob. cit., pág. 229.

en el uso y explotación de la tierra.

Estas dos etapas las sintieron la generalidad de los pueblos del orbe, aunque unos supieran aprovechar el impulso tecnológico y científico y otros no.

México se vió retrasado, en comparación con otros países, en los adelantos tecnológicos de su actividad agrícola por múltiples factores históricos, originados de problemas económicos, sociales, políticos y naturales, y en consecuencia su proceso evolutivo ha sido lento y desigual, por lo que, lo mismo que en otros países, tiene tres estratos bien diferenciados en cuanto al grado de desarrollo de esta actividad, conviviendo en una misma época: 1) la agricultura consuntiva o de subsistencia; 2) la agricultura de transición y 3) la agricultura comercial.

En efecto, México es un país de grandes contrastes. En las actividades agropecuarias se observan diferencias muy marcadas en lo que se refiere al progreso tecnológico, y de esta manera localizamos zonas muy evolucionadas que producen para el mercado y explotaciones en las que se practica una agricultura primitiva que sólo produce para el consumo familiar. En medio de esos dos tipos se localiza el sector más importante y numeroso del agro mexicano, que está en un proceso de transición hacia la agricultura

comercial.

Las explotaciones que todavía realizan una agricultura tradicionalista, emplean procedimientos primitivos y elementales, que carecen de técnica. La producción se dirige principalmente al autoconsumo, por lo que las variantes en los precios de mercadeo no afectan a los productores, pues no concurren a ellos.

Este tipo de explotación presenta condiciones muy desfavorables en lo que se refiere a las características y forma en que producen y rinden, pues a la falta de recursos técnicos, económicos y financieros, se agrega la falta de recursos naturales suficientes, puesto que una alta proporción de ellos se localiza en áreas de mal temporal y generalmente se trata de tierras que son muy delgadas y de poca fertilidad.

Las autoridades constantemente reiteran la necesidad de mejorar las condiciones en el sector agrícola, por todos los medios que se tengan a mano, armonizando también el desarrollo económico y social, de manera que los beneficios que devienen del progreso del país se repartan de una manera equitativa; y esto más directamente enfocado a los productores desamparados del medio rural, sin dejar de considerar al estrato intermedio que integra la llamada agricultura de transición.

A la necesidad de proporcionar a los agricultores los medios de producción, se ha estado considerando la organización de los mismos, con la finalidad más específica de aprovechar dichos medios e integrar unidades económicas de explotación, especialmente por los problemas que se presentan al trabajarse pequeñas parcelas o predios que se manejan individualmente.

El minifundismo bajo los sistemas de explotación individual, se ha convertido en un grave obstáculo para el desarrollo de la producción rural y la comercialización más adecuada de los productos. La fragmentación de la tierra en México, es de tal magnitud que conforme a las estadísticas correspondientes al censo de 1960, por lo que se refiere a las tierras de labor, los predios con superficies hasta de cinco hectáreas representaban el 77.3% del total de predios que fueron censados. En consecuencia, los aspectos que se relacionan con la organización de los agricultores presentan una gran importancia, dentro de la política que se ha de adoptar para resolver el problema del campo en general.

El segundo estrato está constituido por las explotaciones que se sitúan dentro de un grupo que ocupa una posición intermedia, entre la agricultura antes mencionada y la más adelantada o propiamente llamada comercial. En este grupo intermedio la explo

tación se realiza con baja eficiencia, lo cual obedece en términos generales a que los productores aún no cuentan con los recursos adecuados para la producción, carecen de una eficiente estructura interna y no han alcanzado el grado de capacitación técnica y cultural que caracteriza a los del grupo comercial.

Además, otra de sus características consiste en la circunstancia de que producen preferentemente para el mercado, aun cuando una parte de la producción la destina al autoconsumo.

Este grupo de transición, actúa dentro de una amplia gama de adelantos tecnológicos, pero, en términos generales, utilizan en diferentes proporciones la maquinaria agrícola o implementos de tracción animal, siembran semillas criollas, iniciándose en el uso de las mejoradas; fertilizan en forma insuficiente y de modo eventual combaten las plagas y enfermedades. Cuando se dedican a la ganadería, se significan por el manejo tradicional de agostaderos de pastos nativos, y por la explotación de animales criollos o, en su caso, con diferentes grados de cruzamiento.

Como consecuencia de lo anterior, los rendimientos por unidad de superficie son bastante bajos y de igual manera los productos no alcanzan calidades satisfactorias para ciertos merca-

dos, como pueden ser los internacionales.

Por lo que se refiere a la forma en que actúan estos productores en el mercado, ya sea para adquirir mercancías, contratar servicios o para la comercialización de sus productos, puede asegurarse que un porcentaje muy considerable de ellos, no realizan sus transacciones en condiciones adecuadas. En efecto, en muchas ocasiones los agricultores de este grupo concurren al mercado aisladamente, por lo que sacrifican sus utilidades, siendo sus márgenes de ganancia sumamente reducidos y, consiguientemente, también sus ingresos. No es extraño encontrarse casos en que se continúa produciendo a pesar de que las utilidades son tan precarias, solamente para no mantener ociosa la tierra y el equipo y, además, para encontrar ocupación a la fuerza de trabajo de la familia.

Por último, el estrato más capacitado, formado por las explotaciones con enfoque comercial, se caracteriza generalmente por poseer una estructura a manera de negocio, en que los recursos han sido combinados en proporciones convenientes, manteniéndose una organización y administración internas avanzadas, por lo que lejos de que dichos recursos sean desperdiciados, se procura su aprovechamiento óptimo, por medio de la aplicación de

técnicas modernas. Normalmente estas unidades de explotación - suelen contar con riego suficiente, emplean maquinaria agrícola, - semillas mejoradas, el uso de abonos conveniente y utilizan pesti- cidas para el combate y control de plagas y enfermedades.

Por su parte, las explotaciones ganaderas se carac- terizan por el establecimiento y buen manejo de los pastizales, en los que se ha incrementado su capacidad de mantenimiento; asimis- mo disponen de instalaciones adecuadas y ganado de razas seleccio- nadas, mejoradas de acuerdo con las necesidades del mercado, con- tando con una alta tecnología en todas sus actividades.

En las explotaciones agropecuarias de tipo comer- cial, se registran los más altos rendimientos unitarios de campo y también los productos de mayor calidad, conforme a las especifica- ciones y normas que exigen los mercados nacionales e internacio- nales.

Paralelamente, en muchas ocasiones han alcanzado, como consecuencia de su magnitud, de la agresividad de los produc- tores y de su organización interna, un alto grado de eficiencia en - sus relaciones con el mercado, de tal modo que los materiales que requieren para sus procesos productivos, los adquieren comparati- vamente a costos más bajos, mientras que en la venta de sus cose-

chas obtienen ordinariamente precios remunerativos.

De la Edad Media hasta el siglo XVII se propició el acaparamiento de la tierra en alto grado. Quienes detentaban el poder, poseían la riqueza agrícola y viceversa; imponiendo a la tierra modalidades en lo que a su explotación se refería, de acuerdo a sus propias conveniencias. Los agricultores que trabajaban para ese tipo de propiedades, sufrían una opresión inicua por parte de los señores feudales, y las condiciones de vida en el campo eran infrahumanas.

En épocas modernas, aún surgen situaciones como la de siglos pasados; pueblos donde una minoría tiene en sus manos la tierra laborable; la cual se dedica a explotar a través de trabajadores agrícolas que se encuentran hundidos en una esclavitud de hecho y en la miseria.

El progreso agrícola y económico en general en esos países se halla obstaculizado por ese estado de cosas y el único medio para seguir adelante, consistirá en romper ese muro de contención del desarrollo socio-económico. Es indispensable, obligar a la clase terrateniente a abandonar el acaparamiento y a abdicar a sus privilegios, a fin de que la tierra llegue a quien realmente la traba--

ja para subsistir, para que logre mejores condiciones de vida.

Cuando únicamente una minoría posee la tierra, ésta es la que controla la vida política así como el funcionamiento institucional y general del país. Por otra parte, el acaparamiento de la tierra provoca un serio abismo en las clases que la poseen y las que carecen de ella. Esto se transmite indefinidamente, acentuándose por la fuerza y la tradición; y por otro lado el campesino sin tierra aumentará en número, y su pobreza será mayor cada vez, faltándole además los medios para encontrar empleos bien remunerados, y lograr expresar su descontento a través de la libertad de expresión. Paso a paso este estado de los miembros de un sector social cada vez más numeroso y empobrecido, irá aumentando progresivamente, hasta constituir el problema económico, social y político más importante que entorpece el progreso y bienestar general.

Debido a esa servidumbre, pobreza, desesperanza y opresión que cubren a la mayoría de la población, la oligarquía no permite que los ideales democráticos puedan llevarse a efecto. Así mismo, la utilización racional de los recursos naturales y humanos que son factor decisivo para el progreso, es totalmente nula.

Circunstancias de esta índole ocurrieron en nuestro

país; la posesión de la tierra se sustrajo durante muchos años de manos de quienes realmente debían poseerla. Al principio y con posterioridad al movimiento de conquista, el territorio patrio quedó dominado y administrado por la Corona Española y durante tres siglos el indígena y agricultor mexicanos fueron sojuzgados a veces bajo condiciones infrahumanas de trabajo.

Al romperse las relaciones con España, las propiedades rurales quedan en poder de algunos latifundistas y de la iglesia, quienes realmente las detentan durante la Colonia. Posteriormente y después del movimiento que Hidalgo inicia, los bienes que el clero poseía permanecieron intocables, fuera de toda afectabilidad estatal y aumentando cada vez más.

Frente a esta situación surgen varios pensadores que hacen eco del malestar general y se elaboran proyectos legislativos que fracasaron en su objeto, y no fue sino hasta el gobierno de Comonfort cuando entró en vigor, el 25 de junio de 1886, la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos. No obstante el surgimiento de ésta y otras disposiciones similares, no se pudo romper la hegemonía que había sobre los bienes rurales y urbanos; pues a raíz de la antes citada Ley y de sus sucedáneas, la iglesia continuó en poder de una gran parte de las tierras.

En tiempos del porfirismo, la situación se agravó más, pasando la propiedad de las tierras a los hacendados particulares quienes explotaron en forma desmedida a la población campesina.

Es con Madero y Zapata cuando realmente se inicia un movimiento para romper esa situación injusta que en el agro prevalecía. La acción revolucionaria mexicana tuvo su realización más importante dentro del sector agrícola, pues fue allí donde se pretendió romper con la injusta distribución de la tierra que existía a costa del campesino, y dar a éste la posesión de la misma, para explotarla y usufructuarla. La clase campesina comprendió lo que antes hemos afirmado, en el sentido de que únicamente un movimiento brusco y decidido podía deshacer ese muro oligárquico que detenía el avance social y económico del país.

Una vez rota esa barrera que entorpecía el progreso, y resuelta la entrega de la tierra al campesino, como se ha venido ejecutando, fue preciso no abandonarlo a su incultura y miseria. Se ha considerado desde entonces, indispensable la intervención estatal, a manera de promotor y vigilante de un desarrollo equilibrado y continuo del nivel social y económico del agricultor; pues si dejamos al juego de las fuerzas que actúan sobre aquel, y al libre al-

bedrío del hombre el tratar de mejorar a ese sector, sería muy tardado y nos atreveríamos a decir imposible.

Una de las actividades que en primer término debe llevar a cabo el Estado, es la de motivar o educar al agricultor, propiciándolo a abandonar sus tradiciones en el cultivo de su tierra, creándole alicientes, a fin de que se incorpore al engranaje de la economía nacional.

La ayuda gubernamental se ha dirigido a través de organismos adecuados para atacar problemas tales como: otorgamiento de crédito, precios de garantía, investigación y asesoría técnica, seguro agrícola, irrigación, electrificación, caminos, salubridad, educación, vivienda, y tantos otros aspectos ligados a la infraestructura económica.

Desde las primeras épocas post-revolucionarias consideró el gobierno que uno de los medios más seguros para auxiliar al campesino en la explotación de la tierra, era el otorgamiento de créditos, ya que el sector rural, pero particularmente el ejidal, se encontraba totalmente descapitalizado. En aquellas épocas el sistema monetario mexicano estaba desquiciado y el país no contaba con un sistema bancario organizado, por lo que hubo necesidad de llevar

a efecto medidas oportunas para terminar con esa situación. En 1924 se promulgó la Ley Bancaria que derogó a la de 1897 y al año siguiente, 1925, se creó el Banco de México, institución base para organizar y desarrollar nuestro sistema bancario y reestructurar los aspectos monetarios.

En el año de 1926 se tomaron medidas para satisfacer las necesidades financieras del agro, lo cual se hizo mediante el establecimiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola, fijándose los requisitos legales para el otorgamiento de crédito al campo. El primer intento que logró alcanzar ciertos éxitos fue éste, pues con anterioridad la llamada "Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura", creada durante el gobierno del General Díaz, no tuvo más funciones que la de malversar los fondos, destinándolos a fines muy distintos de los originalmente planeados.

Posteriormente, en el año de 1935, debido a la gran demanda de crédito agrícola y buscando una mayor especialización, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, a quien se encomendó satisfacer las necesidades financieras de los grupos ejidales.

Es de observarse que en dicho período post-revolu--

cionario, el Gobierno Federal fue quien asumió totalmente la responsabilidad de dar apoyo crediticio al agro, pues las instituciones privadas se retraían por la inseguridad en recuperar sus créditos.

Un gran avance en esta materia se logró en 1932 al expedirse la Ley General de Instituciones de Crédito que propició la intervención de la iniciativa privada en el campo, lo cual fomentó con mayor intensidad la nueva Ley Bancaria de 1941, actualmente en vigor con varias reformas, al estrechar más los vínculos de aquel sector financiero y el agropecuario.

El crédito agrícola ha tenido sobre todo dos enfoques: en un principio los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, dirigían sus recursos principalmente al otorgamiento de créditos de avío, que destinaba el campesino para la obtención de semillas, y otros insumos necesarios para el logro de su siembra. Esto se efectuaba de una manera cíclica de acuerdo con el cultivo. El crédito a largo plazo, necesario para capitalizar al agricultor, se otorgaba en pequeña escala, por lo que las condiciones económicas del agricultor no alcanzaban los niveles deseables.

A últimas fechas la política financiera estatal ha cambiado sus lineamientos, en estos aspectos, procurando incrementar

por muy diversos conductos, los financiamientos a largo y mediano plazo, para adquirir maquinaria, hacer mejoras territoriales, abrir pozos para riego, poner instalaciones agropecuarias, establecer frutales y muchos objetivos más que permitan al agricultor contar con los instrumentos de trabajo necesarios para aumentar sus rendimientos unitarios y mejorar sus condiciones económicas.

El crédito agrícola bancario, que constituye un instrumento indispensable para que el productor pueda trabajar, no ha logrado desenvolverse a los niveles adecuados por causas de muy diversa naturaleza, y entre otras, debido a los graves riesgos a que está sujeta la actividad agropecuaria por los azares mesológicos y contingencias climáticas, como heladas, ciclones, sequías, inundaciones, plagas, etc., que destruyen o merman grandemente la producción. Además de los efectos negativos de retraer el crédito bancario, estos riesgos afectan gravemente la situación económica del agricultor por las pérdidas patrimoniales irreparables que sufre y por la posición negativa en que queda colocado, al convertirse en deudor moroso, con la imposibilidad de poder seguir obteniendo financiamiento de fuentes institucionales para seguir trabajando la tierra. Ante esa situación el campesino se ve obligado a caer en el crédito usurario del comerciante, que acapara la cosecha a precio rui-

noso, o a ausentarse de la actividad agrícola, llegando al arrendamiento de la parcela.

La necesidad imperiosa de hacer llegar el capital privado u oficial al campo, era a todas luces innegable. Para ello y con el fin de proteger al sector agropecuario de los múltiples riesgos a los que se halla sujeto respecto a su actividad, se requería encontrar otro medio natural que resarza al agricultor y ganadero de las inversiones reales que hubiere efectuado en su cultivo o ganado, para que en caso de pérdida de alguno de ellos quedare en posibilidad de amortizar su adeudo con la institución crediticia y no sufriera daños patrimoniales. Esta garantía la dió el Seguro Agrícola Integral y Ganadero, que por su gran trascendencia en la actividad agropecuaria del país, constituye el tema de este trabajo.

CAPITULO I

LA REFORMA AGRARIA Y LA REVOLUCION AGRICOLA.

ANTECEDENTES COLONIALES.

Cuando Hernán Cortés comenzó a poner en práctica el sistema de la encomienda en Nueva España, tuvo como base fundamental un derecho que por merced real se concedió a los personajes que tuvieron algunos méritos en la conquista de las Indias, para percibir y cobrar en beneficio propio los tributos a los indios, siempre y cuando cuidaran de ellos en lo espiritual y material. Tal decisión de Cortés fue reprobada por Carlos V; sin embargo, aquél actuó sin tomar en cuenta la decisión de este último, permitiendo que la encomienda cobrara más auge.

Por lo que se refiere a los indígenas, ellos no sintieron el establecimiento de dicha institución como algo completamente extraño, pues no variaba en mucho de los sistemas tributarios que

poseían antes de la conquista, como por ejemplo los "mayeques", - que tenían "derecho sobre la tierra, pero no eran libres; sobre él - estaba el vencedor, verdadero señor feudal que exigía una parte sobre la producción de la tierra..."^(*)

Las encomiendas se asemejaban a los feudos en diversos sentidos, como en el modo y derecho de gozar la tierra, con prohibición de enajenarla, y la obligación de restituirla, y acudir al servicio de índole militar bajo las órdenes del señor. Sin embargo, el indígena estaba exento de los servicios personales y disfrutaba del privilegio de poder litigar contra el señor. A pesar de ello, y como afirma Charles Gibson "... la encomienda se convirtió en el sistema de explotación de indígenas más abierto y competitivo - en relación con otras instituciones españolas".^(**)

Así aunque el peonaje estuvo prohibido en la Nueva España, tratándose de destruirlo en 1785, de hecho subsistió fundado en argumentos como los de don Luis de Velasco, en una cédula sobre el trabajo personal -citado por Chávez Orozco-, que afirma: - "... y presupuesta la repugnancia que muestran los indios al traba-

(*) Francisco González de Cossío. Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta las Leyes de 6 de enero de 1915, pág. 20.

(**) Charles Gibson: Los Aztecas bajo el Dominio Español 1519-1810, pág. 63.

jo, no se puede excusar el compelerlos, con que estos repartimientos no se introduzcan para los efectos requeridos, a alguno de ellos en la parte o partes donde hasta ahora no se han acostumbrado, y - que si el curso de los tiempos y la mudanza de costumbre fuere mejorando la naturaleza de los indios y reduciendo al trabajo la gente ociosa de las demás naciones, de tal manera que respecto de todos los distritos de ese gobierno o de alguno cesare el inconveniente susodicho, habiendo suficiente número de naturales o extraños que voluntariamente acudan al jornal y trabajo de estas ocupaciones públicas", y después se afirma "y porque estos repartimientos se han de reformar al paso que fuere creciendo el número de jornaleros, esclavos y voluntarios". (*)

Ahora bien, hay que poner en claro que esos "voluntarios", acudían al jornal, con la rapidez con que los indios eran despojados de sus medios de producción, o sea la tierra, y de esta manera el encomendero que recibía voluntarios, se convertía cada vez más en un terrateniente poderoso, aumentando con el tiempo el número de los peones.

La atadura del peón al terrateniente se efectuaba a través de ciertos medios, como por ejemplo el adelanto, en dinero

(*) Chávez Orozco, ob. cit., pág. 14.

o en especie, que se hacía en las tiendas de raya por cuenta de su trabajo, teniéndolo que satisfacer en la misma especie, dinero o trabajo, siendo esto último lo más común. Las deudas aumentaban y asimismo, la obligación del peón y de sus hijos de trabajar en la hacienda para pagar.

Por otra parte, las jornadas de trabajo eran enormes y los hacendados se conmovieron promoviendo algunos de ellos que aquéllas fueran "únicamente" de "sol a sol". (*)

Los salarios también eran miserables, alcanzando los sirvientes en general a percibir sólo dos reales al mes.

A pesar de que el rey español prohibió todo abuso de los encomenderos hacia los peones, esos procedían como verdaderos señores feudales, imponiéndoles castigos muy crueles por las faltas más insignificantes.

"Los indígenas aunque sujetos a las demandas de tributo y trabajo durante el período en que la otorgación estaba en vigor, eran considerados como libres por la razón de que no eran propiedad de los encomenderos. Su libertad establecía una distinción legal entre encomienda y esclavitud, y entre encomienda y otro tipo

(*) Chávez Orozco, ob. cit., págs. 18 y 19.

más refinado de tenencia feudal". (*)

De lo anterior, podemos constatar que a pesar del estado tan infrahumano en que se encontraba el indígena mexicano, había peones en condiciones peores como lo eran los esclavos.

El encomendero pudo ser más o menos controlado por el monarca español, pues estaba bajo el régimen de derecho real, pero no estaba bajo el régimen el hacendado que surgió como una nueva clase que escapó de la dirección real y asumió fuerzas privadas, llevando a cabo una explotación desmedida.

Por otra parte, hemos de considerar que el acaparamiento de la tierra por pocas manos y que fue una de las causas de la miseria del agricultor mexicano, no sólo se encontraba en poder de los grandes hacendados, sino de la iglesia, que también detentaba dicha propiedad en forma desorbitada.

En efecto, mediante ciertas disposiciones los monarcas españoles habían prohibido la enajenación de bienes reales a monasterios e iglesias, pues lo contrario constituiría un gran peligro para la hegemonía del poder del rey respecto a sus dominios, porque el Derecho Canónico disponía que los bienes eclesiásticos -

(*) Charles Gibson, ob. cit., pág. 63.

no podían enajenarse, salvo contadas excepciones. Por ello Alfonso VII en las cortes de Nájera de 1130 llevó a cabo la anterior prohibición. Y en 1535, mediante cédula real, dicha disposición se aplicó a los bienes realengos sitos en Nueva España. (*)

Sin embargo, dado el espíritu religioso del momento, esas prohibiciones fueron difíciles de llevar a cabo y así la iglesia fue acaparando bienes no por la compraventa de los mismos, sino por otros medios como donativos, fundaciones, obtenciones parroquiales, diezmos y primicias, tributos especiales que imponían a sus feligreses, acumulando de esta manera, y en forma desmedida la propiedad raíz.

Ahora bien, si consideramos que las propiedades de la iglesia gozaban de exención de impuestos, cada propiedad que entra dentro de sus bienes era un menoscabo para el Patrimonio Real al dejar de percibir las contribuciones. (**)

Además de la iglesia, el acaparamiento de bienes, sobre todo rural, fue llevado a cabo por particulares y órdenes religiosas, debido a una curiosa circunstancia que González de Cossío

(*) Lucio Mendieta y Núñez. Problema Agrario de México, pág.49.
(**) Mendieta y Núñez, ob. cit., pág. 50.

nos explica afirmando que, los diezmos que el clero exigía a cualquier criollo o español y que eran cuantiosos, no se extendió a la clase indígena, respecto a sus propiedades. De esta manera, se dió margen al nacimiento de la codicia respecto a estos últimos bienes, motivando así el despojo que comenzó a sufrir el indio, por parte de los particulares y de algunas órdenes religiosas. (*)

Sobre el particular se tomaron algunas medidas como por ejemplo: el decreto de 20 de julio de 1778 y 23 de diciembre de 1780, expedido por Rafael Cuentas y por Antonio María Bucareli; y el de 19 de abril de 1817 también de Rafael Cuentas, que fueron emitidos para "el exterminio de este tan abundante y extendido perjuicio que no se ha podido corregir con las predichas determinaciones por no cesar los reclamos de los miserables indios que sienten los daños, con préstamos, empeños y arrendamientos, y en ventas que voluntariamente o precisados de la necesidad o coacción ejecutan, no sólo de los unos a los otros, sino a extraños, españoles, mestizos y de otras castas que viven en sus pueblos, por inferiores cantidades, sin calificación de la necesidad y utilidad..." y "porque este desarreglo que de día en día se va propagando más y más, infunde por su tolerancia el temor de que los indios lleguen al más infeliz -

(*) Francisco González de Cossío, ob. cit., pág. 90.

estado, como no tener ni en qué vivir, ni tierras que cultivar. . . .^(*)

A pesar de todo, los intentos para dar solución al problema de la propiedad rural y del mal trato al trabajador del campo, no tuvieron resultados positivos por los grandes intereses que se involucraban. De esta forma el malestar político y social fue en aumento, y así permanecía hasta la guerra que culminó con la Independencia.

ANTECEDENTES DE 1821 a 1856.

Los aspectos principales del problema de la tierra durante la época del México independiente, que transcurre de 1821 a 1856, los podemos concretar en tres puntos: la existencia de grandes latifundios inexplorados; la existencia de numerosos predios baldíos; y la inamovilidad de tierras en poder de la iglesia (bienes de manos muertas).

El monopolio que la iglesia ejercía sobre este tipo de bienes era exagerado, acumulándolos cada vez más; sus raíces eran tan hondas, que se ligaban profundamente al movimiento histórico de la nación. La influencia que ejercía no sólo sobre los habi-

(*) Francisco González de Cossío, ob. cit., págs. 103 y 104.

tantes, sino también respecto a los gobernantes era inmensa. El reflejo de este poder lo proyectó sobre los bienes muebles e inmuebles, los cuales eran muy numerosos. Antes de la Independencia podemos ver que el clero en México era una extensión de mucha importancia del monarca español.

Una vez que el país adquiere su Independencia, se rompe el vínculo que unía al rey con la iglesia en México. El Gobierno mexicano entonces pretende suplir a la autoridad española entablado relaciones con la iglesia. Sin embargo, los cuantiosos bienes eclesiásticos eran considerados como exentos de toda coacción gubernamental, pues el Estado no podía tener ingerencia en ellos, mutilando o coartando la jurisdicción normal de la autoridad civil. Esos bienes quedaban fuera de comercio, lo que daba origen a un monopolio cada vez mayor. Además, otra facultad natural de la Iglesia, consistía en estar sustraída a cualquier tribunal, de tipo civil y penal, dado que tenía tribunales propios. Todo lo anterior presentaba la existencia de un estado libre y soberano dentro de otro estado. Y si a ello agregamos la gran fuerza moral y económica eclesiástica, muy superior a la del Gobierno, nos daremos cuenta del gran problema que se planteaba para desarrollar económicamente al país, sin que se pudiera contar con

los bienes y recursos suficientes para ello.

Como afirma Felipe Tena Ramírez, "para integrarse el estado mexicano y reasumir las funciones propias de un Estado, no tenía sino dos caminos: o restaurar el patronato, que en la Colonia sirvió para resolver el problema, o someter al clero a la legislación común, aunque fuera contra la voluntad de este y de Roma", (*)

Esto se une a las grandes extensiones de terreno que poseían los poderosos hacendados latifundistas, entre los que se encontraban muchos extranjeros.

La problemática agraria y la consecuente miseria del campesino, radicaba esencialmente en dos puntos: defectuosa distribución de las tierras y defectuosa distribución de los habitantes. En la época que parte de la declaración de Independencia, los gobiernos sólo atendieron el segundo, pues se pensó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la propiedad raíz, requería una más adecuada distribución de sus pobladores sobre el territorio, y la atracción de una población europea que ayudase al indio a elevar su nivel cultural, estableciendo nuevas industrias, y llevan

(*) Felipe Tena Ramírez: Derecho Constitucional, pág. 30.

do a cabo una explotación más apropiada de los recursos naturales del país.

Durante la época a que nos venimos refiriendo (1821 a 1856) el problema agrario se intentó atacar mediante la expedición de una serie de leyes que desconocieron la esencia de aquél, - sin resultados satisfactorios. Dichas leyes son las siguientes: 1) Orden de 25 de junio de 1822 para ocupar algunos bienes destinados a misiones de Filipinas y obras pías. 2) El 28 de septiembre de - 1822 se dictó un acuerdo por parte de los síndicos procuradores - del Real de San Antonio, y consideraba como válidas las concesiones de terrenos baldíos que el Ayuntamiento del Real de San Antonio de Baja California hubiese hecho dentro de la jurisdicción en esa Entidad. 3) El 4 de enero de 1823 Agustín de Iturbide emite - un decreto sobre colonización. 4) El 11 de abril de 1823 el Supremo Poder Ejecutivo expide una orden al Gobierno de Texas para - suspender aquella ley de colonización. 5) El 5 de mayo de 1823 - por una orden emitida en esa fecha, se manda vender los bienes - raíces de la que fue la Inquisición. 6) El 4 de julio de 1823 orden del Supremo Poder Ejecutivo para repartir tierras entre militares para colonizarlas. 7) El 19 de julio de 1823 se dice que si los veteranos de la Guerra de Independencia no se creyeren aptos para -

empleos civiles o militares se les repartirían tierras. 8) Para los efectos del punto anterior, orden de 6 de agosto de 1823. 9) 7 de agosto de 1823, decreto que refrendó la Ley Real de 27 de septiembre de 1820, suprimiendo los mayorazgos. 10) Severo Maldonado en 1823 publica un proyecto de Leyes Agrarias. 11) 18 de agosto de 1824, se conceden facultades a los Congresos de los Estados para que dicten leyes o reglamentos de colonización en su jurisdicción. 12) 4 de octubre de 1824, se dicta la Constitución que fija los límites de la Nación. 13) El 21 de noviembre de 1828 se determinan los requisitos para que las concesiones sobre terrenos colonizables se consideren valederas. 14) 10 de mayo de 1829 se dicta una orden para sacar a remate fincas rústicas y urbanas pertenecientes a la Inquisición, temporalidades de exjesuitas. 15) 6 de abril de 1830 nueva Ley de Colonización. 16) 30 de julio de 1831 se autoriza al Supremo Poder Ejecutivo a enviar reos a colonizar Texas. 17) 2 de junio de 1831 decreto para celebrar en Zacatecas concurso cuyo tema era el arreglo de las rentas y bienes eclesiásticos. Triunfó José María Luis Mora. 18) 6 de junio de 1833, Circular de Gómez Farías que pretendía una distribución menos injusta de los bienes. 19) 31 de agosto de 1835 medidas para resolver el problema de Texas. 20) 4 de abril de 1837, el Presidente Substituto José J. Corro expide un decreto en el que reconoce que los

intentos de colonización habían sido ineficaces. 21) 11 de marzo de 1842, decreto de Antonio López de Santa Anna que fija condiciones bajo las cuales podrán adquirir bienes rústicos y terrenos baldíos los extranjeros. 22) 2 de octubre de 1843 se crea la Escuela de Agricultura. 23) 27 de noviembre de 1846, decreto que crea la Dirección de Colonización bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones. 24) 11 de enero de 1847, Gómez Farías expide una Ley por la cual se hipotecarían o venderían los bienes de manos muertas para costear la guerra con Estados Unidos. 25) 19 de julio de 1848, se expide un decreto para establecer colonias militares en las nuevas líneas divisorias con Estados Unidos. 26) 14 de mayo de 1849, Plan de Sierra Gorda que determina que se erigirían en pueblos, los ranchos y haciendas con población superior a 1,500 habitantes. 27) 28 de mayo de 1853 Santa Anna expide un decreto en el que declara pertenecientes a la Nación los terrenos baldíos en toda la República. 28) 16 de febrero de 1854 Santa Anna expide decreto mediante el cual dicta medidas para llevar a cabo la colonización extranjera. 29) 23 de junio de 1856, Ponciano Arriaga después de un discurso donde expone patéticamente la situación del campo, solicita se expida una Ley Agraria. (*)

(*) Marta Chávez P. de Velázquez: El Derecho Agrario en México, págs. 142 y 156.

Dentro de las leyes citadas, las que se refieren a colonización, que fue el medio por el que intentaron resolver los problemas de tierra del trabajador del campo, tampoco alcanzaron sus propósitos, pues como afirma Manuel G. Ramírez, "... eran conocidas las rudas penalidades que soportaban los colonos; en tanto se hacía el deslinde o bien mientras emigraban a otros lugares, por lo que la desorganización había traído consigo los fracasos que hubo en la política de poblar a la República, con base en la repartición de tierras baldías". (*)

Además, con esa legislación, los gobiernos intentaron dar solución al problema agrario de su tierra, pero de esa manera se estaba muy lejos de hacerlo, pues no se tuvieron presentes el estado del sector rural del pueblo mexicano, ni aquellas condiciones que regían la vida general del país. Se negaban circunstancias esenciales que aquejaban a la población campesina, como: el alto grado de analfabetismo; deficiencia en las comunicaciones; la idiosincrasia propia del indígena; y en general, la falta de conocimiento sobre el particular.

A pesar del fracaso de la legislación, se empezó a -

(*) Manuel G. Ramírez: La Revolución Social de México, Tomo III, pág. 110.

formar una conciencia agraria dentro del pensamiento de ciertos -
hombres que pusieron especial interés en resolver el problema.

Sin embargo, hubo también concepciones negativas y equivocadas, como por ejemplo durante la administración de don -
Anastasio Bustamante, Lucas Alamán deslumbrado por la revolución industrial en Europa, pretendió llevar a cabo en México el mismo ti
po de movimiento. Las circunstancias eran distintas en los países -
europeos donde se siguieron los pasos lógicos que preconizaron el -
industrialismo; pero aquí Alamán -como afirma Luis Chávez Oroz--
co-^(*) desconoció y contrarió las leyes del desarrollo económico -
que operaron en Francia e Inglaterra. En efecto, en México se pre
tendía llevar a efecto la industrialización que ha de considerarse co
mo un paso secundario en el desarrollo económico de un país, pues -
se requiere haber creado antes las circunstancias sociales, económi
cas y políticas propicias para ello. Inclusive, Alamán intentó prote-
ger de la secularización, que ya se avistaba, de los monopolios de -
la Iglesia.

Resumiendo, podemos observar que en el gobierno de Bustamante con gran influencia de Alamán, no concordaron en nin--
gún momento los fines que se buscaban y los medios que se emplea--

(*) Luis Chávez Orozco: Historia de México, pág. 296.

ban.

Valentín Gómez Farías, integró las filas de los liberales puros como Vicepresidente de la República, durante el régimen de López de Santa Anna. El conocimiento de los problemas que aquejaban al territorio nacional, lo convirtió en un primer reformador político mexicano. Someter al imperio del derecho las relaciones entre la Iglesia y el Estado y redistribuir la riqueza, sobre todo la de los capitales estancados en "manos muertas", manejados por la Iglesia y la plutocracia confundida con la oligarquía^(*), eran problemas cuya resolución recayó sobre Gómez Farías.

El 6 de junio de 1833 el Vicepresidente "giró una circular en la que prevenía al clero que se abstuviera de inmiscuirse en asuntos políticos. La actitud revolucionaria de Gómez Farías, que en el fondo tendía a una distribución menos injusta de los bienes, fue duramente atacada y aprovechada por don Antonio López de Santa Anna",^(**) mediante el decreto de 25 de abril de 1835, en el cual este último se declaró contrario a la disposición emitida por Gómez Farías el 14 de febrero de 1834, "sobre la colonización de Coahuila y Texas y prohibiendo en consecuencia a los estados limítrofes y li-

(*) México a través de sus Constituciones; Tomo I, pág. 107.

(**) M. Chávez P., ob. cit., págs. 149 y 150.

torales enajenar sus terrenos baldíos para colonizar en ellos",^(*)

Por otro lado tenemos a Lorenzo de Zavala que se dió cuenta de la esencia del problema, en el sentido de que México no se podía desarrollar sin levantar el nivel de vida general del indígena; siendo uno de los medios para lograrlo, la redistribución de la tierra. El pudo llevar a la práctica su pensamiento sobre el reparto de latifundios, y aunque se le opusieron los hacendados, cuando fue Gobernador del Estado de México, repartió tierra entre 40 pueblos indígenas. Es realmente de gran valor y trascendencia su ideología inspirada por un espíritu de progreso, que hubiera podido encuadrar dentro del Constituyente de 1917.

Otra de sus decisiones sobre el particular fue decretar la ocupación de las propiedades del Duque de Montelione y Terranova que radicando en España no conocía sus extensos dominios; logrando además el 30 de abril de 1833 que el Estado nacionalizara esos bienes.

Siembre luchó por quitar todos los vicios que aquejaban a la población rural mexicana, convirtiéndose así en un importante precursor de la Reforma Agraria. La entrega de tierras, la

(*) M. Chávez P., ob. cit., pág. 150.

propuso para campesinos pobres, después de que fueron parcelados - los latifundios. Lo mismo propuso respecto a predios que no eran cul tivados durante 3 años, o que el que los detentaba dejaba de pagar la renta obligatoria, siendo entonces cuando sus terrenos ingresarían - al Estado.

Sin embargo, de todo lo anterior, las ideas de Zavala se quedaron en buenas intenciones, debido a los intereses contrarios que a ellas se oponían.

Con un enfoque distinto a los problemas del campo sur ge la figura de Tadeo Ortiz exponiendo conceptos sobre el crédito - agrícola, los cuales ve con bastante claridad. Refiriéndose a ellos - señala la necesidad de modernizar los métodos de cultivo; suprimir - los algibes que serían substituidos por pozos artesianos evitando así enfermedades, propone también el uso de la maquinaria; sugiere la educación sobre una base de conocimientos más modernos acerca de las labores del campo, estableciendo escuelas rurales; etc.

Los pensamientos de Tadeo Ortiz, puede considerarse como modernos y revolucionarios, en vista de que enarbola tesis re ferentes a la mayor productividad por hectárea y mayor rendimiento por hombre, principios válidos en la actualidad.

La importancia de este pensador radica no en sus ideas respecto a la distribución de la tierra, sino en lo relativo al mejor aprovechamiento de los factores de la producción agrícola:

José María Luis Mora sabía perfectamente que el problema de la distribución de la tierra era esencial para el desarrollo del país, pensando que la tierra debería fraccionarse en pequeñas porciones, dándose facilidades para transmitir la propiedad, reflexionando que cuando se proporcionaran tierras a individuos que no las habían adquirido con su esfuerzo, sino gratuitamente del Gobierno, no las sabrán apreciar, ni sacar de ellas el mismo provecho que le pueden obtener los que las han trabajado con sus propios medios. Textualmente afirma: "Cuando el territorio está repartido entre muchos propietarios particulares, recibe todo el cultivo de que es susceptible. Entonces los plantíos de árboles, los acopios de agua, la cría de ganados y animales domésticos, la edificación de habitaciones, derraman la alegría y la vida por todos los puntos de la campiña, aumentan los productos de la agricultura, y con ella brota por todas partes la población que es la base del poder de las naciones y de la riqueza pública". (*)

Mora hizo también disertación sobre los bienes de la

(*) Citado por Jesús Silva Herzog: La Tenencia de la Tierra y el Liberalismo Mexicano, pág. 682.

Iglesia, llegando a la conclusión que ascendían a más de 179 millones de pesos, lo cual iba creciendo a grandes pasos por lo que constituía un fuerte freno para el desarrollo de la Nación, dado que las propiedades que entraban en poder de aquélla no podían enajenarse, sosteniendo que la autoridad civil para evitar este problema estaba facultada para aplicar los bienes llamados eclesiásticos, en beneficio de la Nación. (*)

Afirma asimismo José María Luis Mora, lo siguiente: (**), "El clero probablemente se resentirá de la resolución que se ha dado a las cuestiones propuestas (la desamortización) pero es necesario, por el interés de las naciones y de la misma religión, que lo tienen muy grande en una materia de tanta trascendencia para la prosperidad pública, como lo es la de los bienes eclesiásticos, fijar sus derechos y dar a conocer sus obligaciones".

Como afirma Luis Chávez Orozco, "se tenía conciencia de que para llegar al fin, había que destruir toda una estructura social levantada en el transcurso de más de 3 centurias; de que la lucha sería dura, sangrienta e inmisericorde". (***)

Podemos resumir su obra de esta manera:

(*) Manuel G. Ramírez; ob. cit., pág. 120.

(**) Citado por Jesús Silva Herzog; ob. cit., pág. 683.

(***) Chávez Orozco; ob. cit., pág. 337.

1) A favor de una inmediata y rápida repartición de la tierra, formando propiedades pequeñas que se puedan trabajar personalmente por el propietario; excluyendo las desventajas que ocasionaba la posesión de grandes extensiones en pocas manos.

2) Las ideas de Mora son un preludeo y un gran impulso a la Ley de Desamortización y Nacionalización de Bienes.

3) Y a pesar de ser sacerdote, propuso la desaparición del pago de los diezmos y primicias a la Iglesia; qu en ocasiones eran muy cuantiosos. (*)

José María Luis Mora aunque no tuvo la misma visión económica que poseyeron algunos otros pensadores, como el antes mencionado Tadeo Ortiz, dió el impulso necesario a todas las ideas anteriores que culminaron en la destrucción de estructuras herrumbrosas que, formadas siglos atrás, detenían el avance social y económico de México. Y además tuvo la suficiente fuerza y pureza en sus ideas como para abatir todos los intereses creados que retrasaban la realización de la Reforma.

ANTECEDENTES DE 1856 a 1880.

Otra de las tentativas para resolver el problema que -

(*) Aurelio García Sierra; ob. cit., pág. 112.

ocupaba la época posterior a la Independencia, la llevó a cabo Ponciano Arriaga en 1856, en la sesión en la que se discutía tan importante Ley. En esta asamblea describió, como afirma Silva Herzog, la realidad dolorosa en que yacían millones de mexicanos, la tragedia de un pueblo sin ventura y la tremenda injusticia social, origen de tantos fracasos y de tantas desgracias que todavía sufrían durante buen número de lustros. Sin embargo, el pensamiento de Arriaga expresado en esos términos no pudo mover la masa muy sólida - constituida por los grandes intereses que se le oponían, a pesar de haber recalcado y puesto en claro que el hombre y la desesperación tienen una fuerza extraordinaria mayor que la de todos los gobiernos de la tierra; que la propiedad de la tierra, era patrimonio de un mínimo de personas, mientras que la mayor parte de los agricultores eran siervos con un cúmulo de grandísimas deudas, remarcando asimismo que el estado de la esclavitud era el estado de la rebelión.

Al referirse a las grandes propiedades concentradas en pocas manos dice que algunas de ellas son tan extensas, que son superiores a las que tienen algunos de nuestros estados en la República y aún que la poseen naciones europeas. Y en estos grandes predios existían muchísimos mexicanos que, siendo su única ocupa--

ción la agricultura, no poseen los medios siquiera indispensables para llevarla a cabo, sin presentárseles oportunidad ni facilidades para emigrar a otros lugares y poder subsistir, cayendo de esta manera en la más misérrima de las situaciones. A pesar de todo lo anterrior y como antes dijimos, el pensamiento de esta ideólogo no tuvo resonancia.

Los bienes de la Iglesia, se fueron acumulando progresivamente desde tiempos de la Colonia hasta sumar, según cálculos de Lerdo de Tejada, una cantidad de 250 a 300 millones. Esto daba lugar al estancamiento de los mismos, con sus lógicas consecuencias negativas para la economía del país.

El 23 de junio de 1856 Ponciano Arriaga, presentó ante el Congreso su llamado "Voto sobre el derecho de propiedad", en el que en forma clara expone el gran problema que constituía la distribución de la tierra y su solución, en el que afirma "el derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales, pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de unas pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, ni cultivo, ni producción perjudica el bien común y es contrario a la ín

dole del Gobierno Republicano y Democrático". (*)

Influido por éste y otras personas pensadores de la época, así como por don Miguel Lerdo de Tejada (verdadero autor de la ley en cuestión) y usando las facultades que le confería el Plan de Ayutla, el presidente sustituto Dn. Ignacio Comonfort, expidió el 25 de junio de 1856 la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos (o de Manos Muertas), tanto en propiedades rústicas como urbanas, "... considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública..." (**)

Este documento realmente no resolvió la esencia del problema, pues según afirma el multicitado Silva Herzog "La lectura de los artículos insertos, muestra el espíritu del legislador y su propósito, de no privar al clero de sus riquezas, puesto que en el artículo 26 se le autorizaba para invertir el producto de sus fincas rústicas y urbanas, en acciones de empresas agrícolas, industriales o comerciales", para poner en movimiento dichas ri-

(*) Citado por Francisco González de Cossío: Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915. Tomo I, pág. 170.

(**) 5 Siglos de Legislación Agraria en México. Manuel Fabila, pág. 103.

quezas y fomentar la economía. ^(*)

Podemos observar que desaparecieron los bienes urbanos y rústicos de la Iglesia; pero los segundos quedaron en manos de personas adineradas que con ellos aumentaron sus riquezas; y las primeras pasaron a poder de ricos hacendados y gente acomodada que también extendieron sus dominios.

Por otra parte, resultaron afectadas muchas tierras comunales de pueblos indígenas que habían recibido de manos de antiguos gobiernos con el fin de mantenerlos en paz.

Esta Ley, que tuvo luego que ser aclarada y perfeccionada con reglamentos y circulares posteriores, no logró resultados satisfactorios, dando lugar únicamente, como dijimos antes, al cambio de propietarios de los bienes, sin que se llevara a efecto la redistribución de ellos entre quienes verdaderamente los necesitaban, todo por las razones expuestas, dejándose por el momento de resolver el problema del latifundismo.

El clero no estuvo de acuerdo y por esta razón así como otras de tipo político, se suscitó la llamada Guerra de Tres Años entre el partido conservador que atacaba las nuevas tenden-

(*) Jesús Silva Herzog, ob. cit., pág. 713.

cias y el liberal que las defendía.

Por fin, el 12 de julio de 1859 y siendo presidente de la República el Lic. Benito Juárez, desde Veracruz suscribió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Esta Ley complementó y corrigió en gran parte la de Desamortización, poniendo es ta vez con eficacia en circulación los bienes de la Iglesia.

El movimiento de la propiedad lo concretó a los bienes eclesiásticos, no avanzando más respecto a los demás y aún re trocediendo en sus decisiones sobre ellos. Los ingresos por la ven ta de dichos bienes tomaron el cauce que el Gobierno les fijó. (*) El Vaticano no aceptó lo que ambas leyes dictaban, y en el Concilio de Trento se rechazaron las disposiciones que determinaba el Gobierno mexicano. Sin embargo, éste tuvo que pasar sobre esa opinión y lle var a cabo la reforma.

El 20 de julio de 1863, el Presidente Dn. Manuel Gon zález, expidió la Ley sobre Terrenos Baldíos, a través de la cual - se daban facilidades a los adjudicatarios para pagar las tierras de - labor que por derecho denunciaran y cuyo tope eran 2,500 hectáreas, suma que en nuestra época es estratosférica. (Artículo 2o.) (**)

(*) 5 Siglos de Legislación Agraria en México, pág. 119.

(**) 5 Siglos de Legislación Agraria en México, pág. 132.

En síntesis, la Reforma no pudo dar total solución - al problema de la tierra, originando otros defectos en su posesión. De todas maneras fue grandemente benéfica, pues motivó la circulación de la propiedad eclesiástica, así como la municipal e indígena, engendrando nuevos intereses sobre todo en el pensamiento - mestizo, y esto fue muy importante para la consolidación de la nacionalidad mexicana.

EPOCA DEL PORFIRISMO.

En 1880 se inicia la administración del General Díaz. Como sabemos, tuvo etapas de aciertos; pero sin embargo, los 10 años finales causaron el franco descontento del pueblo. Este régimen se inicia considerando que la Carta Política era inaplicable a la realidad mexicana, por lo que fue violada permanentemente por la voluntad del Presidente, no preocupándose siquiera en reformarla.

En cuanto a sus relaciones con la Iglesia, fueron - siguiendo el camino de la consolidación; consintiendo en pasar por alto las Leyes de Reforma. Fue entonces cuando aparecieron las interpósitas personas que se hacían aparecer como dueñas de determinadas propiedades, siendo que en realidad lo era la Iglesia - con la que aquéllos estaban muy ligados; 'por lo que no resulta infundada la suposición de que en buena parte la Iglesia reconstruyó

su poder económico^(*).

El 15 de diciembre de 1883 fue expedida otra Ley de Colonización esencialmente coincidente con la de 1875, puesto que autoriza la creación de compañías deslindadoras y expone en forma igual lo dispuesto sobre la enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.^(**)

Por otra parte, Díaz propició la inversión extranjera en todos los campos de la economía, sobre todo en lo relativo a la explotación de los recursos naturales y transportes ferroviarios. Todo eso determinó el surgimiento de la forma de propiedad de la tierra que caracterizó a la dictadura porfiriana. Otra vez la pequeña propiedad y los terrenos baldíos fueron acaparados, dándose paso a un desarrollado latifundismo; aunque la causa de ello no radica exclusivamente en el porfiriato, sino que, como antes dijimos, la creación de las compañías deslindadoras y el defectuoso contenido de algunas Leyes de Reforma, la propiciaron en gran medida. Así, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, de 26 de marzo de 1894 favorece a los socios de esas compañías, ampliando su libertad de acción, salvándolos de las sanciones que de-

(*) Manuel G. Ramírez, ob. cit., pág. 157.

(**) Lucio Mendieta y Núñez, ob. cit., pág. 123.

berían aplicárseles por violaciones a la Ley de Colonización de 1883, en lo relativo a las enajenaciones.

En este sentido el artículo 7o. de dicho Ordenamiento a la letra dice: "Cesa la obligación hasta ahora impuesta a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados; y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que a este respecto han impuesto las leyes anteriores a la presente, quedan exentos de toda pena, sin necesidad de declaración especial en cada caso y sin que la Nación pueda en lo futuro sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos, ni mucho menos reivindicar los terrenos que ésta ampare por falta de población, cultivo o acotamiento". Y el artículo 8o.- "Cesa también la prohibición impuesta a las compañías deslindadoras de terrenos baldíos por el artículo 21 de la Ley del 15 de diciembre de 1883 o por cualquier otra disposición legal, de enajenar las tierras que les hayan correspondido por composición de gastos de deslinde, en lotes o fracciones que excedan de 1500 hectáreas; y si alguna enajenación se hubiere hecho en lotes o fracciones de mayor extensión, no podrá ser invalidada por ese solo motivo, ni la Nación podrá en ningún tiempo reivindicar los terrenos así enajenados por sólo esta circunstancia". (*)

(*) 5 Siglos de Legislación Agraria en México, págs. 190 y 191.

Como podemos observar de los anteriores artículos, parece ser que Díaz lo único que se propuso fue dar mayores facilidades para la implantación del latifundismo; favoreciendo a las clases adineradas para que lo llevaran a cabo, aunque no explotaran sus predios, pudiendo dejarlos ociosos.

De esta manera, no sólo frenó el impulso iniciado en la Reforma con miras a resolver el grado de problema agrario, sino que además podemos ver que "prohibe" a la Nación el poder de expropiar o gravar alguno de esos latifundios para beneficio del pueblo en general, de lo que se deduce que la política de Díaz abierta y francamente propició la acumulación del capital, en manos de quienes antes lo poseían sin tomar en cuenta que la masa campesina (el 80% de la población) era cada día más miserable. Sin embargo, los gobernantes ingenuamente pretendían lo contrario, pensando que para el progreso de la agricultura lo mejor era importar colonos del extranjero, para que al trabajar la tierra introdujeran nuevos y más ventajosos métodos de cultivo.

Creyeron también en la obligación de compensar los trabajos y gastos realizados por las compañías deslindadoras, facultando al Ejecutivo para donar la tercera parte a esos organismos. Inmensas propiedades rurales quedaron en manos de extranjeros y

grandes capitalistas mexicanos, liquidándose completamente los sistemas indígenas de propiedad rural, ejidos y comunidades que habían logrado subsistir.

El Gobierno de Díaz, en su empeño de enriquecer a determinadas personas y con el propósito de hacer inviolables las propiedades concedidas a especuladores de tierras, así como de sancionar definitivamente la ocupación ilegal de enormes extensiones de terrenos concedidos bajo pretexto de colonización, declaró despojado al Ejecutivo del derecho de revisar los títulos.

Las compañías deslindadoras contribuyeron a la decadencia de las pequeñas unidades agrícolas al haberse cometido múltiples despojos en las comunidades indígenas so pretexto de deslindar terrenos baldíos; y en especial sucedió respecto a estas propiedades, pues aunque también resultarían afectados predios de grandes hacendados, éstos sabrían arreglarse con compañías deslindadoras, evitando ser sujetos del deslinde y consecuente despojo.

Estas compañías de 1881 a 1889 deslindaron 32 millones 200 mil hectáreas, de las que se adjudicaron 27 millones quinientas mil hectáreas, más o menos el 13% de la superficie de la República, y solamente quedaron en poder de la Nación 4 millones 700

mil. Es de tomarse en cuenta que en 1889 únicamente 29 personas formaban parte de las compañías. De 1880 a 1906, años en que fueron disueltas, deslindaron 16 millones 800 mil hectáreas, quedándose con la mayoría de ellas los socios que integraban las compañías. (*)

En el año de 1895 Winstano Luis Orozco, que es alguien a quien debemos considerar como uno de los ideólogos precursores, que presentían los problemas candentes de la realidad socio-económica del país, y la necesidad de resolverlos a través de la revolución, en su obra Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, expone lo siguiente: "... un hecho ampliamente comprobado es, que siempre que una compañía deslindadora ha emprendido trabajos de habilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad agraria ha descendido allí rápidamente".

"Tocar este punto es tocar la esencia de la cuestión que nos hemos puesto a abordar en este capítulo".

"Esta turbación de los ánimos entre los poseedores de la tierra, este descenso de los precios en el valor de ella, no ha causado males graves a los grandes propietarios que casi siempre -

(*) Datos tomados de Jesús Silva Herzog: El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, págs. 116 y 117.

ejercen tuteladas innominadas sobre los encargados del poder público. A ellos les ha sido siempre fácil lograr un advenimiento con el Gobierno; y por más viles precios reafirman no sólo sus condiciones de buena fe, sino también las crueles usurpaciones que han hecho sus débiles vecinos."

"Pero todas estas cosas traen grandes aflicciones y grandes pérdidas para los dueños de la pequeña propiedad".

"El pequeño propietario acostumbrado a conocer al Gobierno por el hacha del Receptor de Rentas y el garrote del gendarme, se alarma desde el momento en que oye hablar de cosas oficiales. Además, su natural instinto le hace temer que mediante el manejo de una composición le arrebatase el opulento hacendado su vecino, hasta la última esperanza de recuperar las tierras, ayudado por las compañías deslindadoras".

"Para verificar este arreglo saca dinero a intereses altísimos, malbarata los animales de labranza, cercena del pan de hijos ... se precipita, en fin, en la ruina más desastrosa.

"Esta debilidad es la que han explotado las compañías deslindadoras; y así, cuando se nos ha dicho que el Ministro de Fomento ha deslindado 30 millones de hectáreas nacionales, debemos

tener presentes dos cosas importantes: la primera, que esos deslindes no han servido para desmoronar ni en pequeña parte las grandes acumulaciones de propiedad territorial existentes en nuestro país; - la hidra infernal de ese feudalismo oscuro y soberbio permanece en pie con sus siete cabezas incólumnas. La segunda cosa que debemos tener presente es que tras de esos 30 millones de hectáreas han corrido muchos más millones de lágrimas; pues no son los poderosos, no son los grandes hacendados quienes han visto caer de sus manos esos millones de hectáreas, sino los miserables, los ignorantes, los débiles... los que no pueden llamar compadre a un juez de distrito, a un gobernador ni a un ministro de Estado". (*)

Siendo Winstano Luis Orozco un conocedor de la realidad en las actividades de las compañías deslindadoras, no hizo sino exponer con veracidad y agudeza la verdad sobre lo mismo.

Por otra parte, y respecto a las "consideraciones generales sobre la colonización de nuestro país" Orozco afirma que la idea de atraer colonos extranjeros a nuestro territorio, obedecía a "un pueril espíritu de imitación a los Estados Unidos", y aunque considera que el legislador de las leyes de colonización de 1875 y su reforma de 1883, estuvo influida por un espíritu de bue-

(*) Citado por Jesús Silva Herzog: Breve Historia de la Revolución Mexicana, págs. 17 a 19.

na fe, afirma que puede ser peligroso el permitir que cualquier raza penetre a manera de colonizador dentro del país, para lo cual propone ciertas medidas para evitar cualquier peligro posterior.^(*)

De esta forma argumenta que "... no es precisamente la inmigración la que debemos promover, sino la corriente de capital hacia México y la instalación de toda clase de empresas útiles en nuestro territorio".^(**)

Es de observarse del estudio del pensamiento de Orozco, que tuvo una acertada visión sobre los inconvenientes de las leyes sobre Colonización, y de las compañías deslindadoras.

Para tener una idea de la gran concentración de las tierras en pocas manos, es necesario señalar que el 40% del área total de la superficie mexicana, estaba repartida en 6 grandes latifundios. Silva Herzog afirma que había algunos terratenientes dueños de más de una hacienda, de 3, de 5 y aún de 8 ó 10. Personas que tenían un gran poder, parecido al de los señores de la alta nobleza de Inglaterra en el siglo XVII.

Podemos observar que los hacendados de esos años

(*) Winstano Luis Orozco: Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, Tomo II, págs. 821 y siguientes.

(**) W. L. Orozco, ob. cit., Tomo II, pág. 831.

eran realmente unos señores feudales, pues no solamente poseían grandes propiedades, sino que tenían influencia decisiva en el Gobierno, cometiendo toda clase de arbitrariedades frente a la vista tolerante de éste.

Las palabras y estudios de Andrés Molina Enríquez, que fue uno de los grandes intelectuales que pudo percatarse personalmente del estado que guardaba todo ello, nos ilustra en gran forma, sobre las grandes extensiones que poseían los hacendados y el poder que detentaban, cometiendo toda clase de injusticias no sólo con los campesinos, individualmente considerados, sino también respecto a pueblos enteros: "Otro ejemplo de que nos acordamos ahora, es el de un río que pasaba por la Hacienda de San Nicolás Peralta, del señor Ignacio de la Torre. Ese río desembocaba en un pantano de la Laguna de Lerma, y cuando su caudal crecía mucho se desbordaba sobre ese pantano. El señor de la Torre corrigió dicho río dentro de su Hacienda, y dándole otro curso, hizo el que él llama, como buen criollo, "mi río". El río del señor de la Torre año por año se desbordaba, pero ya no se desbordaba sobre el pantano sino sobre un pueblo, que si mal no recordamos se llamaba San Francisco, y ese pobre pueblo no ha podido conseguir remedio alguno a tan grave mal".

"Innumerables son los expedientes que hay en todos los estados sobre caminos obstruidos por los hacendados, a su capricho y con perjuicio de los pueblos que tienen que hacer grandes rodeos para ir de un lugar a otro". Se refiere en este último párrafo a "la Hacienda de la Gavia que ocupaba un punto entre un pueblo llamado Sultepec y el camino real que iba a la Capital del Estado (Toluca) o a la ciudad de México, y los habitantes por no poder cruzar por la Hacienda, tenían que ir a través de una zona boscosa, la que sólo se podía cruzar dos veces por semana, y acompañados los habitantes del pueblo por un pelotón de soldados, debido a la gran cantidad de asaltantes que allí había". (*)

Estas palabras remarcan lo que hemos dicho, y la patética situación que imperaba.

La gran masa campesina no era dueña de la tierra, sino que servían de peones en grandes haciendas y ranchos, y únicamente una minoría que podría llamarse privilegiada, podía explotar sus pequeñas propiedades o la propiedad comunal o tierras del pueblo. Y dijimos privilegiados, pues surgían con alguna libertad frente a la verdadera esclavitud, en la que hundían los grandes capitalistas a sus peones, y que sufrían colectivamente los desaguisa

(*) Andrés Molina Enríquez. Los Grandes Problemas Nacionales, pág. 102.

dos que aquéllos cometían y que arriba ejemplificamos.

Así el antes mencionado autor dice: "En efecto, --decimos nosotros, dentro de los límites territoriales de una hacienda, el propietario ejercía la dominación absoluta de un señor feudal. Manda, grita, pega, castiga, encarcela, viola mujeres y hasta mata".

"Hemos tenido oportunidad de instruir el proceso -del administrador de una hacienda cercana a esta Capital, por haber secuestrado y dado tormento a un pobre hombre acusado de haber robado unos bueyes; el citado administrador tuvo al supuesto -reo preso algunos días en la hacienda y luego lo mandó colgar de -los dedos pulgares de las manos". (*)

A pesar de todas estas injusticias la autoridad pretendía mantenerse sorda. El trabajador, en lo referente a su remuneración, no obstante que se encontraba a casi 100 años de la Colo-nia, se hallaba sin embargo en peores condiciones. (**)

El salario promedio por día era de 39 centavos en-1908; siendo el mínimo el de 23 centavos que se pagaba en Oaxaca, y el máximo 86 centavos en Sonora. (***)

(*) Andrés Molina Enríquez, ob. cit., pág. 86.

(**) Aurelio García Sierra, ob. cit., pág. 133.

(***) Alfonso Goldschmith: Tierra y Libertad, pág. 86.

Además únicamente podían adquirir los artículos en la llamada "Tienda de Raya"; y casi siempre no obtenían los satisfactores para resolver sus necesidades básicas mediante esa remuneración (que muchas veces se hacía por medio de vales), por lo que quedaban endeudados, procurando procrear más hijos para que le ayudaran a hacer el trabajo y pagar; pero esto significaba crear más necesidades conforme aumentaba la familia; y así la deuda no se podía pagar y pasaba de padres a hijos indefinidamente. El trabajo era a destajo y acumulable, por lo que estaban siempre obligados para con la hacienda y quien pretendía escapar, se hacía merecedor a múltiples castigos, llegando hasta la muerte.

El campesino en condiciones infrahumanas se convirtió en un tipo rutinario e ignorante, con una opresión cada vez mayor.

Y con todo ello, los humildes profesores de provincia se encargaron de formar en los pequeños educandos una conciencia cívica, que sirvió para que se iniciara el fermento en este sector oprimido, y comenzara a darse cuenta de su situación.

Durante ese Gobierno de Díaz, no hubo gran preocupación por parte del Estado en resolver este problema que afec-

taba al campo. Después de las Leyes de Reforma, solamente las propiedades rústicas importantes recibían ayuda crediticia de algunas instituciones bancarias. El pequeño agricultor tenía que financiarse por su propia cuenta ahorrando, o recurriendo a los agiotistas muy numerosos en aquella época; fue ésta la forma de crédito que más se desarrolló.

Hubo algunos intentos por parte del Gobierno para llevar a cabo el financiamiento del campo. Y así el 17 de junio de 1908 se creó la llamada "Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura", con un capital de 10 millones de pesos, y que luego aumentó a 50 millones. Realizó los préstamos, pero ninguno a pequeños agricultores. Únicamente lo alcanzaron los amigos de los funcionarios, que lo emplearon en negocios privados; así 53 millones prestados se concedieron solamente a 98 personas.

Molina Enríquez, precursor de la Revolución, en su obra antes citada, propone soluciones para resolver los problemas de las haciendas, ranchos, pequeñas propiedades y tierras comunales; haciendo también una serie de consideraciones sobre las medidas que se debían tomar en la legislación sobre la obligatoria división de las grandes haciendas.

Por otra parte, y a pesar de lo que antes afirmamos, en el sentido de que algunos maestros humildes hicieron que el campesino empezara a tomar conciencia de la gran opresión a la que estaba sujeto, la mayoría de los profesores, sobre todo en las escuelas de las haciendas, recibían instrucción del patrón o del administrador de la finca, de enseñar únicamente ciertas materias, prohibiéndose la aritmética y todo lo que fuera civismo. De esta manera podemos observar que en 1910 el 78% de la población mexicana no sabía leer ni escribir. Este gran porcentaje de analfabetismo constituía uno de los obstáculos mayores para el desarrollo de la vida socio-económica de México.

En resumen podemos decir que, la tenencia de la tierra en época de Porfirio Díaz puede presentarse de la siguiente manera:

- a) Mucha tierra en pocas manos;
- b) El porcentaje de la población rural era del 71.32% en 1910;
- c) La explotación no era intensiva, sino que los hacendados procuraban adquirir cada vez más extensiones

contentándose con explotar el mínimo;

d) No existía la técnica agrícola;

e) Tampoco el crédito;

f) El peón era tratado en forma inhumana, en lo referente a salarios, tiempo de trabajo y sin preocupación alguna por la ayuda social.

g) No había comunicaciones para ayudar al transporte de producción agrícola;

h) Y existía un alto índice de analfabetas.

Surge el primer intento serio de resolver el problema en 1906, con el "Programa del Partido Liberal" y "Manifiesto a la Nación", redactado por ese Partido, y suscrito entre otros por los hermanos Flores Magón, Antonio Villarreal, Librado Rivera, M. Sarabia, J. Sarabia y Rosalfo Bustamante. Se pretendía: fijar un máximo de 8 horas y salario mínimo de \$ 1.00; declarar nulas las deudas que el peón tenía para con su amo; restitución de los ejidos y a las comunidades sus tierras; evitar el abuso de los dueños con los medieros; que el pago se hiciera con dinero efectivo; crear un banco agrícola que diera préstamos a los agricultores, con bajo interés y a

plazos razonables; que las tierras no permanecieran improductivas. (*)

El Gobierno continuó sordo a estas peticiones. Y el malestar del pueblo era enorme, dado que además, el indígena agricultor era tomado como un paria, un esclavo, en condiciones económicas de lo más deplorables. Y si decimos esclavos, no es exageración, pues John Kenneth Turner afirma lo siguiente: "Sería para mí un placer presentar aquí algunos centenares de cartas que, en conjunto, corroboren repetidas veces los detalles esenciales de mi relato sobre la esclavitud mexicana; pero si así lo hiciera quedaría poco espacio para otras cosas. Sólo puedo decir que en la mayoría de los casos los firmantes aseguran haber pasado varios años en México; que las cartas no fueron solicitadas; que quienes las escribieron no fueron pagados por nadie y que, en muchos casos, ponían en peligro sus propios intereses". (**)

El problema agrícola no pudo ser solucionado en esta época empeorándose más la situación del agricultor; las instituciones políticas y jurídicas, que son un reflejo del Estado socio-económico de un país, no existían o no cumplían con sus fines para el -

(*) Jesús Romero Flores: La Obra Constructiva de la Revolución Mexicana, Tomo III, pág. 216.

(**) John Kenneth Turner: México Bárbaro, págs. 139 y 140.

mejoramiento de dicha institución.

LA REVOLUCION Y LA
REFORMA AGRARIA.

La respuesta no se hizo esperar, y el movimiento armado como reacción a ese estado que guardaba el sector agrícola se inició, pretendiendo un cambio violento y definitivo en el régimen económico, social y político de la Nación; y que como dijimos, tuvo sus gérmenes en el cansancio del pueblo de esperar que sus necesidades fueran satisfechas; y no obteniéndolo por medios pacíficos se lanza a su logro por el camino más rápido y eficaz.

En sus principios presenta el movimiento características de tipo político debido a la inconformidad con el largo y mediocre gobierno que estaba llevando a cabo Porfirio Díaz. Sin embargo, atrás de ello se buscaba un cambio absolutamente social; romper esa gran muralla que mantenía en la miseria más inhumana a la gran mayoría del pueblo mexicano, no permitiéndole tener ni una oportunidad de mejorar su nivel de vida, debido a que del otro lado de esa pared existía una clase que detentaba toda la fuerza político-económica que no tenía interés alguno en cambiar el curso de la situación.

Todo se inició con el Plan de San Luis, lanzado -

por Francisco I. Madero. En la exposición de motivos, éste presenta un informe sobre el estado que guardaba la Nación afirmando que la dictadura de Díaz tenía bajo su mando todo, incluyendo la justicia, la cual la manejaba a su antojo, pues tanto el Poder Legislativo como el Judicial estaban completamente supeditados al Ejecutivo y detentaba el poder con la burla al pueblo, enarbolando por ello el principio de "Sufragio Efectivo. No Reelección".

El párrafo tercero del artículo 3o. de este Plan, toca el problema del campo, manifestando que: "Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo en toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones o fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó

el despojo". (*)

A la caída de Porfirio Díaz, cuya renuncia presentó el 25 de mayo de 1911, quedó como Presidente Interino Francisco León de la Barra, mientras Madero se preparaba para ocupar la Presidencia. Molina Enríquez preocupado porque no se atacara el fondo de los problemas sociales, firma el 23 de agosto de 1911 el "Plan de Texcoco" en el que desconoce a los poderes federales y locales, ejecutivos y legislativos, señalando que la causa del movimiento revolucionario se origina en el malestar económico y social de las clases débiles de la población y expide algunos decretos tendientes a la destrucción de los latifundios y a entregar las tierras en manos de quienes las trabajaran.

Junto con Madero, y como es sabido, surge en el Sur la figura de Emiliano Zapata, quien en medio del negro panorama que presentaba la propiedad agrícola en esa época, es elegido en Anenecuilco, Presidente de la Junta de Defensa, formada para exigir la devolución de las tierras que los habitantes de esa región habían perdido por la acción de los ricos hacendados.

Zapata reconoció al iniciador de la Revolución, co-

(*) Gustavo Casasola: Historia Gráfica de la Revolución Mexicana, Tomo I, pág. 213.

mo alguien de quien se podía esperar la reivindicación de los derechos que al campesino le habían usurpado. Francisco I. Madero pudo darse cuenta de la gran intranquilidad que existía entre las huestes del Caudillo del Sur, por lo que procura convencerlo de que se abstuviera de cualquier actitud precipitada que pudiera provocar más derramamiento de sangre, lo cual logró formulando promesas, en las que confió Zapata soportando los múltiples ataques e intrigas que recibía no sólo por parte de los grandes hacendados, sino también del Ejército Federal de la región, comandado por Victoriano Huerta y Figueroa.

Las entrevistas entre Madero y el General Zapata fueron diversas, durante las cuales el primero pretendió aplacar las efusivas peticiones que el campesinado hacía, y en este sentido Madero llevó a cabo su política con el Caudillo.

Hasta que aquél llegó a la Presidencia y a pesar de las condiciones óptimas que ofrecía el General Zapata para depositar las armas, intempestivamente el Presidente ordena que con la fuerza se ahogara la revolución en el Sur. Zapata lógicamente reconoce que Madero lo ha traicionado y responde promulgando el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, desconociendo en su artículo 2o. a Madero como Jefe de la Revolución, en

vista de que habiendo jurado defender el lema de "Sufragio Efectivo. No Reelección" lo traicionó, así como al pueblo que le tuvo confianza provocando derramamientos de sangre, dada su tibieza en el actuar y falta de decisión; por lo que se reconoció a Pascual Orozco y en su defecto a Emiliano Zapata como Jefe de la misma.

Este Plan según su contenido, sería complementario del Plan de San Luis, el que se aceptaba como válido haciéndose constar en su artículo 6o. que "Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de los cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derechos a ellos, lo deducirán ante Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

Después en el artículo 7o. se dicta la expropiación de los terrenos de las haciendas, mediante precios indemnizatorios previamente fijados, y que consistían en la tercera parte del valor de aquéllos, a fin de que se mejoraran las condicio-

nes de vida en las que vivía el agricultor mexicano, ofreciéndole de esta manera perspectivas de prosperidad y bienestar general.

Como podemos observar, el Plan, aparte de tener un gran contenido político e inconformidad, es el primer manifiesto de tipo social más representativo de la verdadera voluntad del agricultor subyugado.

Posteriormente, y a raíz de la creación de este importante documento, el 30 de abril de 1912 el General Zapata efectuó la primera repartición de tierras en el pueblo de Ixcamilpa en el Estado de Puebla. De esta manera, el mismo acto deviene de una decisión absolutamente revolucionaria.

Zapata continuó en rebeldía respecto al Gobierno no sólo de Madero sino también de sus sucesores, lanzando un "Manifiesto a la Nación" mediante el cual expone sus puntos de vista sobre la situación agraria, desconociendo a cualquier gobierno que desconociera el movimiento por él encabezado. (*)

Posteriormente, en julio de 1914, a través de un documento elaborado en San Pablo Oxtatepec, varios generales reformistas encabezados por Eufemio Zapata declaran a don Emi

(*) Manifiesto a la Nación: El Plan de Ayala, Porfirio Palacios, pág. 97.

liano Zapata, como único dirigente del movimiento, ratificando - en el artículo 1o. del mismo, al Plan de Ayala en todo su contendo, declarándose no cesar la lucha hasta que los principios esenciales existentes en él, quedaran elevados a la categoría de normas constitucionales.

Sin embargo, la repartición de tierras y demás - medidas oportunas para la agricultura, oficialmente no pudieron llevarse a cabo, pues aunque durante el gobierno de Madero se - creó la "Comisión Nacional Agraria" no logró llevar adelante su cometido, dentro del que se encontraba la realización del crédito al campo, fomento ganadero, establecimiento de industrias agrícolas, adquisición de las tierras de los particulares con el fin de fraccionarlas y venderlas a los agricultores, etc. La causa del fracaso fue el gran peligro que presentaba el efectuar esa compra; y lo único que se consideró factible fue la restitución de los ejidos para los pueblos.

Realmente no fue sino hasta fines de 1912, cuando don Luis Cabrera pronunció un patético y elocuente discurso - en la Cámara de Diputados, presentando la misérrima situación del campesino: "El Peonismo: o sea la esclavitud de hecho o - servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero, sobre

todo el enganchado o deportado del Sureste del País, y que subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado". (*) Ello dió motivo para que se formara la conciencia de los gobernantes sobre lo que perseguía la revolución. Se refiere a la situación del agro diciendo que "hay muchos problemas agrarios, muchas cuestiones agrarias, y se necesita para su resolución muchas leyes agrarias". (**)

El antes citado ideólogo tenía ideas distintas de las del Ejecutivo, sobre todo en lo relativo a la repartición de las tierras, puesto que pedía la "expropiación" de las mismas, y que estaban en manos de grandes latifundistas, y no una revisión de títulos agrarios reivindicando por medio de esto las propiedades usurpadas, lo que realmente hubiera sido muy tardado y probablemente imposible, debido a numerosísimos trámites burocráticos que ello implicaba. Siguiendo esas ideas, elaboró un proyecto de Ley el 30 de abril de 1912, cuyo artículo 2o. dice "Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión

(*) El Pensamiento de Luis Cabrera: Selección y Prólogo de Eduardo Luquín, pág. 122.

(**) Martha Chávez P., ob. cit., pág. 197.

de los existentes".

El artículo 4o. decía: "Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen las condiciones jurídicas de los ejidos reconstituídos o formados de acuerdo con la presente Ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos". (*)

Con el "Plan de Guadalupe", realizado por don Venustiano Carranza, se enarbolan principios esencialmente políticos, pero no por ello se olvidan los de carácter social, dado que aquel Estadista afirma que una vez alcanzados los postulados de carácter político, se iniciaría una lucha en pro de los más altos ideales de justicia y valor social.

Posteriormente, encontrándose el país envuelto en la batalla, y siendo Presidente de la República el mismo General Venustiano Carranza, el Lic. Luis Cabrera elabora una Ley Agra-

(*) Aurelio García Sierra, ob. cit., págs. 167 y 168.

ria que fue expedida en Veracruz el 6 de enero de 1915 y la cual, - de acuerdo con el pensar general de los tratadistas, ha de conside - rarse como el primer paso serio para resolver el gran problema - que el campo representaba. Sus bases son bastante sólidas para - considerarlo de esa manera; y más aún si tomamos en cuenta que - dicho conjunto de leyes fue aprobado y emitido por el Ejecutivo y - no por los grupos que se hallaban únicamente en campaña, lo que - difiere a lo sucedido en la época de Díaz cuando el Gobierno no lle - vó a cabo ninguna iniciativa de Ley de esta índole.

En contra de lo dispuesto en la Ley de 25 de junio - de 1856, el artículo 1o. de la Ley Agraria de 1915 declaró nulas - las enajenaciones de tierras, aguas y montes de los pueblos, ran - cherías, congregaciones y comunidades y nulificó las concesiones, - composiciones o ventas efectuadas por la Secretaría de Fomento, - Hacienda u otra autoridad, del 1o. de diciembre de 1876 hasta la - fecha de la publicación de la Ley en cuestión, siempre que hubie-- - ran invadido ejidos, tierras de repartimiento o cualquier otra pro - piedad perteneciente en su origen al campesinado.

Por último, en su fracción III la Ley Agraria argu - menta en el mismo sentido, respecto a las diligencias de apeo y - deslinde, si se invadieren por el mismo acto, tierras, aguas y -

montes, propiedad de los últimos arriba citados. En su artículo 3o. autoriza al Gobierno Federal a expropiar en beneficio de los pueblos, las tierras que colindan con ellos, y que por falta de títulos no lo pudieren llevar a cabo por medios legales.

En el artículo 4o., se ordena para hacer cumplir las disposiciones de la Ley, la creación de una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria y los Comités particulares ejecutivos que se necesiten en cada Estado.

También el ordenamiento en cuestión fija el procedimiento de primera y segunda instancia para dotar y restituir las tierras, determinando para tal efecto en el artículo 1o., fracción I, que se deberá tomar de las haciendas colindantes lo necesario para proporcionarlo a los necesitados. Fue hasta 1916 cuando el órgano creado por el artículo 3o., acordó la entrega en Ixtapalapa del primer ejido; y de allí en adelante continuaron ejecuciones de este tipo. (*)

Para entonces, el 28 de octubre de 1915, ya Emiliano Zapata había promulgado la "Ley Agraria", que según afirma John Womack Jr., se apartó casi absolutamente de las demás le-

(*) Jesús Silva Herzog: Breve Historia de la Revolución Mexicana, págs. 171 a 174.

yes expedidas hasta esa fecha, en cuestiones tales como "límites fijados a propiedades agrícolas individuales, en las estipulaciones para la expropiación directa de todas las tierras que excediesen de estos límites y no estuviesen en manos de los campesinos, en la definición de inalienables a perpetuidad de las tierras de los pueblos, en la prohibición de formar sindicatos o compañías agrícolas, en la - afirmación de derechos de confiscación de la propiedad del enemigo, en el establecimiento de tribunales agrarios ...", etc. (*)

En los primeros días del mes de marzo de 1911 el General Pascual Orozco se rebela contra el gobierno de Madero, (**) - uniéndose con la mayor parte de los jefes que le habían secundado - con excepción de Francisco Villa. De esta manera, se apoderó de - una gran extensión de Chihuahua, y el 25 de marzo de 1912 emitió - el llamado "Plan Orozquista" y firmado por el mismo Pascual Orozco, Inés Salazar, Emilio P. Campa, J. J. Campos, Benjamín Argumedo, Demetrio Ponce, Gonzalo Enrile, Félix Díaz y José Córdo--ba. (***)

Constó dicho Plan de 37 artículos, y la tendencia prin

(*) John Womack Jr.: Zapata y la Revolución Mexicana, pág. 398.

(**) Jesús Romero Flores: La Obra Constructiva en la Revolución Mexicana, Tomo III, pág. 273.

(***) Jesús Romero Flores, ob. cit., pág. 271.

cipal de él consistió en apoyar y luchar por el cumplimiento del Plan de San Luis, del Plan de Tacubaya y del Plan de Ayala. Como afirma Silva Herzog es de advertirse la influencia del Manifiesto del Partido Liberal en aquel documento. (*)

En cuanto se refiere al problema agrario, el punto 35 de dicho plan lo aborda sobre la base de considerarlo como el que exige la solución más violenta y atinada, planteando bases para ese efecto.

Por otro lado, el General Francisco Villa en la ciudad de León, el 24 de mayo de 1915, expidió una "Ley General Agraria", compuesta de 20 artículos. En los considerandos de dicha Ley se presenta en forma muy realista el estado que dominaba al campo, afirmando además, que aunque era necesario un ordenamiento con validez federal, no por ello se quitara a los Estados, en vista de que son soberanos, la facultad de acomodar esas bases a sus propias necesidades, dado que ellos conocían más particularmente la situación que los aquejaba.

Esta Ley aunque es de gran validez por la decisión y fuerza de su contenido, muy apegado a la realidad palpable, no tiene

(*) Obra citada, pág. 219.

la trascendental importancia que poseyó la Ley del 6 de enero, antes aludida.

Como climax del movimiento iniciado en favor del campesino oprimido, tenemos la elevación de dicha Ley del 6 de enero a la categoría de norma constitucional, encuadrada en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Con esas miras, el 29 de enero de ese mismo año, el constitucionalista Juan de Dios Bojorquez, hizo una sintética exposición del estado que imperaba en el agro mexicano, haciendo la proposición en los términos siguientes: "... el primer paso se dió al expedir el Decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de Ley Constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan". (*)

Asimismo, en esa exposición el Secretario de la Sesión del Constituyente, en la fecha mencionada, daba bases para la creación de lo que fue posteriormente el Código Agrario de 1934, como las de presentar la necesidad de determinar la extensión, la capacidad de recibir la tierra en propiedad, etc.

El Congreso Constituyente de Querétaro estudió un

(*) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, - pág. 1072.

proyecto del artículo 27 Constitucional, presentado por el Presidente Carranza; sin embargo, éste provocó una gran desilusión pues a la materia agraria se le otorgaba en él un carácter bastante secundario. Pero la asamblea consideró que dicha cuestión debía formar parte del articulado constitucional; por lo que se dió a la tarea de reformar y discutir dicho proyecto. Al fin fue aprobado el contenido del mismo, disponiendo lo siguiente: "1) Que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación; 2) Que la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada; 3) Que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. (*)

El dominio directo de la propiedad agraria fue regulado conforme a las siguientes disposiciones: 1) Que desapareciera la gran propiedad a fin de instituir la pequeña propiedad, con garantía constitucional; 2) Que se creara la propiedad ejidal a través de las restituciones o dotaciones que se hicieren a los núcleos de pobla

(*) Diario de Debates del Congreso Constituyente, pág. 1186.

ción campesina; 3) Que se otorgara capacidad a los pueblos, congregaciones, rancharías, etc., que guardaran un estado comunal, para tener el dominio y posesión de la tierra por conservación, - restitución o dotación; 4) Que se organizara el patrimonio familiar campesino, determinándolo con el carácter de inalienable, y que no estaba sujeto a embargo ni gravamen, señalándose los bienes que habrían de constituirlo.

Para la efectividad de las anteriores disposiciones, fueron dictadas algunas nulidades, quedando también sujetos a revisión algunos actos administrativos, como las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hubieren privado total o parcialmente al campesinado de sus tierras, - bosques y aguas, disposición que también abarcaba todas las demás corporaciones de población que existían desde la Ley de 25 de junio de 1856. (*) Procediendo en esos casos la restitución de acuerdo con la Ley de 6 de enero de 1915. Si no se lograba la restitución se abriría un proceso de dotación.

Se exceptuaban las tierras cuya titulación devenía - de los repartimientos de la Ley de 25 de junio de 1856, o poseídas

(*) Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos.

en nombre propio bajo el título de dominio, por más de 10 años, y cuando la superficie no fuera superior a cincuenta hectáreas.

El artículo 27 también presentaba la posibilidad de que la propiedad pudiera ser expropiada, fijando asimismo el derecho de propiedad originaria de la Nación sobre las tierras, con el fin de poderlas aplicar en un momento dado a causas sociales, lo que difiere de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, promulgada por - Porfirio Díaz.

Según opina Manuel G. Ramírez, el contenido del artículo 27 citado "tiene su explicación en los antecedentes históricos y se basa en la defensa de la Nación como entidad independiente, y en el propósito de consolidar la respetabilidad del poder civil... "(*)

Decía el mismo precepto constitucional "La Nación - tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza - pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dicta

(*) Manuel G. Ramírez, ob. cit., pág. 230.

rán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas - que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y - para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que la propiedad privada pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y - aguas, o no los 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. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, y de conformidad con el Decreto - del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares, necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se consideran de utilidad pública".

De esta manera quedó determinado el contenido del artículo 27 Constitucional, una vez aprobado en la sesión respectiva en el Congreso Constituyente, y por primera vez los gobernantes se deciden a ultimar los obstáculos múltiples que impedían la - marcha progresista de la agricultura.

Sin embargo, la destrucción absoluta del latifundio -

que tanto necesitaba nuestra agricultura, no pudo lograrse como se ría deseable, en vista de que el artículo en cuestión, únicamente ordenaba el fraccionamiento y venta del mismo, lo que originó que una vez fraccionado un predio con estas características, el hacendado hacía una venta simulada con parientes o presta-nombres. Además, otro obstáculo para esa destrucción estaba en que muchos Estados de la República preferían pasar por alto la necesidad, "por temor de tener que cargar, sobre su exiguo presupuesto, el pago de la indemnización correspondiente". (*) A pesar de todo, de él parten una serie de leyes, normas, doctrinas e instituciones, así como entes encaminados a la resolución diversa y particular de los problemas agrarios.

Además "el artículo 27 da la fórmula legal para resolver el problema agrario, para ello define la naturaleza de la propiedad y determina qué individuos e instituciones puedan poseer tierras. (**)

Como resultado de todo ello, a fines de 1920, 243 pueblos habían recibido ya ejidos, a pesar del estado belicoso que existía en la República Mexicana.

(*) Víctor Manzanilla Schäffer: La Reforma Agraria, pág. 49.

(**) Edmundo Flores: Economía Agrícola.

ESTIMACION SOCIAL Y TECNICA
DE LA REFORMA AGRARIA.

Tomando en cuenta la situación del campesino mexicano antes y durante el gobierno porfirista, se inició el movimiento con pretensiones de acabar con ese estado; y así surge el Plan de San Luis como primer movimiento con esas miras, seguido después por el Plan de Ayala, el discurso y proyecto de Dn. Luis Cabrera, que dió origen a la Ley del 6 de enero de 1915, la cual, con algunas modificaciones y adiciones, quedó elevada al carácter de norma constitucional, en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Queda por ello aceptada, la necesidad de llevar a cabo el reparto de las tierras entre los campesinos mexicanos y de destruir el latifundio, todo con miras a lograr una mayor dignidad, un lugar fijo para trabajar, mejores posibilidades para progresar y en este último término alcanzar la paz y confianza entre ese sector para coadyuvar con el desarrollo general del país. Se rompe asimismo, la injusta distribución de la tierra que por tanto tiempo subyugó a la mayoría de la población mexicana a través de la hacienda, propiedad con características feudales que no concordaban con la época posterior a la Independen-

cia, que hundía al agricultor en una condición infrahumana. La legislación y los gobernantes que van de la Ley del 6 de enero de 1915 hasta llegar a nuestros días, han pretendido y logrado objetivos como: 1) Restituir la tierra a aquellos núcleos sociales que habían sido despojados de ella por un régimen de dictadura; 2) Satisfacer la demanda de tierras que planteaban los campesinos que habían realizado la lucha armada; 3) Destruir un sistema de producción insuficiente como era el latifundio y substituirlo por una estructura agraria que permitiera un crecimiento agrícola más rápido, eficiente y acorde con nuestras necesidades de desarrollo económico y social. Este fin llevaba implícito el objetivo de destruir una clase conservadora y con ideas feudales que no permitía el avance del país; 4) La repartición equitativa de la riqueza pública no había podido ser lograda, lo cual se pretendía a través de la distribución de la tierra. (*)

A partir de la fecha post-revolucionaria en que se inicia la reforma agraria, el desarrollo agrícola del país tropieza con diversos obstáculos, para alcanzar los niveles que razonablemente requería el país. Al reparto de la tierra se hacía

(*) Sergio Reyes Osorio: Evolución de la Tenencia de la Tierra en México, pág. 6.

necesario proporcionar a los ejidatarios y pequeños propietarios - los medios de explotación y la técnica.

Y así, en realidad es hasta 1935 cuando se acelera la producción agrícola, debido a que de 1927 a 1935, no sólo se es tancó, sino que había existido una baja muy considerable en la mis ma. (*)

A partir de la Constitución de 1917, diversos gobier nos fueron dictando disposiciones reglamentarias en materia agraria, entre las que pueden citarse las siguientes:

Durante el régimen del General Alvaro Obregón en - 1922, se expidió la Circular # 51 a través de la Comisión Nacional Agraria que intenta darle una verdadera organización a los ejidos, pero que sin embargo sus esfuerzos se malograron por la política de la época. En 1926 y bajo el Gobierno del General Calles se expide una Ley de Crédito Agrícola. La supresión del juicio de amparo, es llevada a cabo durante el régimen del Ing. Ortiz Rubio.

En 1934 se da un importante paso con la expedición del Código Agrario, que constituye la reglamentación del artículo 27 Constitucional, incorporándose en él toda la legislación que en

(*) Tomado de Alvaro de Albornoz, ob. cit., págs. 99 a 193. Y - Aurelio García Sierra, págs. 183 a 287.

tonces se hallaba dispersa en diversas leyes. Este fue reformado por el Decreto de lo. de marzo de 1937, adicionando el artículo 52 bis relativo a inafectabilidad, lo que se realizó durante el período de Lázaro Cárdenas, quien además de haber llevado a efecto afectaciones de múltiples haciendas, expidió el Decreto de 30 de marzo de 1937, que declaraba la inafectabilidad permanente de la pequeña propiedad agrícola y ganadera; la Circular del 31 de marzo de 1938, a través de la que se daba orientación sobre sus funciones a los delegados agrarios; un nuevo Código Agrario, en 1940, ordenó la creación de la Confederación Nacional Campesina, con objeto de lograr una adecuada organización agraria, que para entonces era deficiente.

Con el Presidente Avila Camacho se expide un nuevo Código Agrario el 31 de diciembre de 1942. Se adiciona también lo relativo a la ampliación de la parcela ejidal, en la fracción X del artículo 27 Constitucional.

Durante el Gobierno de Miguel Alemán se vuelve a establecer el juicio de amparo, modificando la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, en los siguientes términos: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, -

certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

En los regímenes correspondientes a los presidentes Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, la ayuda al campesino continuó adelante enfocándose en los siguientes aspectos: 1) Política vigorosa para la construcción de obras hidráulicas, creando distritos de riego para el mejor aprovechamiento de aquéllas; 2) La técnica agrícola en su fase de investigación avanzó, pero en lo relativo a su aplicación apenas se ha empezado a realizar; 3) Los precios de garantía de los productos agrícolas permitieron a los campesinos protegerse de las operaciones especulativas; 4) Se derogó la Ley Federal de Colonización pero se establece la suplencia de queja que consiste en que ésta será suplida por lo que disponga la Ley; 5) Se ha pretendido y logrado en parte la institucionalización y estructuración del crédito agropecuario, empezando a otorgársele una gran importancia al crédito refaccionario a mediano y largo plazo; 6) La electrificación en el campo ha avanzado a pasos agigantados. Todo lo anterior sin perjuicio de continuar la acción, acentuada durante el Gobierno del Presidente Díaz -

Ordaz, de repartir la tierra, de acuerdo con las normas del Código Agrario. Desde el año de 1916 al 31 de agosto de 1969, según datos contenidos en la memoria del Departamento de Asuntos - Agrarios y Colonización, Dirección General de Estadística, Programa y Catastro, las resoluciones presidenciales firmadas para restituciones, dotaciones y ampliaciones, nuevos centros de población y confirmaciones de terrenos comunales, arrojan los siguientes datos:

	<u>Superficie Has.</u>	<u>Beneficiados.</u>
Restituciones, dotaciones y ampliaciones:	57.880,575	2.484,955
Nuevos centros de población:	6.484,977	102,942
Confirmación de terrenos comunales:	9.334,233	173,995
T o t a l :	<u>73.699,785</u>	<u>2.761,892</u>

CREDITO AGRICOLA.

Como antes quedó señalado, el móvil más importante de la Revolución Mexicana, fue la Reforma Agraria y tuvo como meta esencial romper la estructura de la tenencia de la tierra para equilibrar las condiciones socio-económicas del país, en beneficio de las grandes mayorías postergadas por la injusta distribución de

la riqueza agrícola.

Paralela con la distribución de la tierra, pero ac-
tuada en los últimos gobiernos, surge la acción del Estado para -
ampliar los medios que permitan la mejor explotación de la mis--
ma, con objeto de alcanzar el fin último de la Reforma que es me-
jorar las condiciones de vida del hombre del campo.

De esta suerte, los gobiernos van realizando obras
de infraestructura económica, que han permitido mejorar y am--
pliar los transportes y las comunicaciones, integrar los sistemas
hidráulicos para controlar las aguas broncas y utilizarlas para el
riego, y crear plantas de generación eléctrica. Además se van -
realizando obras de infraestructura social, para mejorar el bie--
nestar de la población agrícola en materia de educación, sanidad,
vivienda y seguridad social.

Asimismo, los gobiernos se han venido esforzando
en fomentar la investigación a fin de obtener semillas mejoradas,
adaptadas a las condiciones de cada zona; la fertilización de los -
suelos, según los requerimientos de los diversos cultivos; o la -
aplicación de insecticidas y fungicidas, que facilitan y combaten -
las plagas y enfermedades; y asimismo se han estado ampliando

los servicios de extensión agrícola, a los que se concede ya una importancia capital.

Al concluir el movimiento armado de la Revolución Mexicana el medio rural sufría un grave problema de descapitalización, ya que el ejidatario y el pequeño propietario carecían de medios para explotar la tierra. La Nación por otra parte, se hallaba incomunicada, no se poseían suficientes obras de infraestructura, faltaba técnica, crédito bancario y otros muchos elementos indispensables para el mejoramiento de la producción agropecuaria.

Ante esta perspectiva, el Gobierno Federal comenzó a tomar medidas para dar pronta solución al problema y así en el año de 1925 se inició la construcción de obras de riego y de caminos, y paulatinamente, con los años, se va llevando la electrificación a las zonas rurales, se instalan almacenes, silos y frigoríficos; se fomenta el establecimiento de centros de investigación y experimentación científica; se amplía el servicio de extensionismo; se promueve la producción de semillas mejoradas; se constituye un régimen de seguridad social y salud pública, etc.

Paralelamente se comprendió la necesidad de lle--

var financiamiento al campo a través de instituciones de crédito agropecuario, a fin de mejorar las perspectivas que hasta ese momento existían dentro de ese sector.

El problema era particularmente complicado, ya que al concluir la Revolución, nuestro país sólo contaba con un sistema monetario fracturado, con instrumentos bancarios desorganizados y poco desarrollados, cuya reestructuración era indispensable para el funcionamiento debido del crédito.

Los Gobiernos post-revolucionarios teniendo como una preocupación medular el realizar esa reestructuración del sistema monetario y crediticio, expiden en el año de 1924 la Ley Bancaria que deroga a la de 1897.

En 1925 queda constituido el Banco de México, como base para la integración del sistema bancario, pues realiza funciones de banca central.

En cuanto al problema concreto del agro, un paso decisivo para el funcionamiento real del crédito agropecuario oficial se dió en 1926, con la expedición de la Ley de Crédito Agrícola. Se promulga como cimiento sobre el cual funcionaría el Banco Nacional de Crédito Agrícola, así como las sociedades locales y regionales de crédito agrícola.

También ese mismo año de 1926 se expide la Ley de Bancos Ejidales. Dicho Ordenamiento, autorizaba la creación de instituciones de este tipo, para el otorgamiento de crédito a los poseedores de parcelas ejidales, que se organizaran cooperativamente, para así fomentar sus explotaciones, mejorando sus hogares.^(*)

El 2 de enero de 1931 se expide una nueva Ley de Crédito Agrícola, que permite la acción más directa del Banco Nacional de Crédito Agrícola en beneficio tanto de pequeños propietarios, como de ejidatarios. Y pone atención en estos últimos, puesto que los bancos ejidales fueron suprimidos por la acción tan reducida con la que podían actuar con efectos benéficos. Sin embargo, esas instituciones sentaron un precedente de importancia para la atención del crédito ejidal.

En 1932 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, que posibilita el funcionamiento de la banca privada bajo las condiciones que la economía mexicana requería, especialmente en actividades productivas.

El 2 de diciembre de 1935, se da un gran paso en materia ejidal, al empezarse a formar una institución cuya meta

(*) Aurelio García Sierra, ob. cit., pág. 255.

era tratar el problema financiero de ese sector, que fue el Banco Nacional de Crédito Ejidal. El, junto con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, llegaron a ser los pilares del crédito para el agro mexicano.

Al Banco Nacional de Crédito Ejidal se le señaló como objeto, llevar a cabo el otorgamiento de crédito entre los ejidatarios, la organización de la actividad económica del ejido; el fomento, vigilancia y reglamentación de la formación de sociedades locales de crédito ejidal, las que deberían de capacitar a aquellas recientemente dotadas de tierras, en la explotación de las mismas.

Otro avance trascendental se registró en 1941 al entrar en vigencia la nueva Ley Bancaria que, con ciertas reformas es la que rige hoy en día. Quizá la mayor significación de esta legislación, consistió en estrechar más los vínculos entre el crédito de la banca privada y el financiamiento de las actividades de la producción, entre las que destaca la agricultura.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1942, surgió otra Ley de Crédito Agrícola, que esencialmente procuraba ponerse en concordancia con la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; con la de Sociedades Mercantiles y con las ideas reformistas en de

recho mercantil. Sin embargo, la Ley no introduce modificaciones de fondo en el sistema de crédito agrícola.

El 30 de diciembre de 1955, se expide la Ley de Crédito Agrícola que actualmente nos rige. Esta determina en su artículo 10. que "El sistema nacional de crédito agrícola quedará integrado por dos ramos de instituciones: La Ejidal para los campesinos que tengan el carácter de ejidatarios y la Agrícola para todos los que no tengan ese carácter", estableciendo así el campo de la clientela que los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal deben atender en su propia especialidad. Esta nueva Ley tampoco introdujo cambios fundamentales con respecto a la de 1942.

En 1954 fue promulgada la Ley que creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, - mediante la constitución de un fideicomiso del Gobierno Federal en el Banco de México, atribuyéndosele a dicho Fondo tres funciones principales: 1º) Garantizar a los bancos privados la recuperación parcial de los préstamos que otorgasen a la agricultura; 2º) Descargar, a las propias instituciones, títulos de crédito provenientes de préstamos a esa actividad productiva; y 3º) Dar asesoría técnica para que la banca privada operara con mayor intensidad en el -

medio rural.

Otra institución crediticia de reciente creación (2 de marzo de 1965) lo constituye el Banco Nacional Agropecuario, que se organizó como institución de redescuento, teniendo entre otros objetivos lograr en el menor tiempo la descentralización del crédito agrícola, a fin de que éste llegue en forma más oportuna y expedita al agricultor y ejidatario, mediante la formación de un sistema integrado por bancos regionales agrícolas, que pudieran operar con un conocimiento más directo de las condiciones físicas y humanas de cada zona, en beneficio de ejidatarios y pequeños propietarios dedicados a la agricultura o a la ganadería.

La intervención inicial del Gobierno en la labor de financiar al campo, tuvo como origen la profunda descapitalización del medio rural y el total ausentismo del capital de la banca privada en este sector. Únicamente en condiciones excepcionales de garantías y cuando ésta tenía frente a sí una operación agrícola grande, atractiva y segura, intervenía otorgando sus recursos económicos. Por tanto, la banca oficial tuvo una labor muy difícil, pues no solamente se propuso llenar los huecos de la banca privada, sino que pretendía y logró en alguna medida librar a ese sector de la usura. El crédito agrícola -dice Rochac- es un instrumento econó

mico encaminado a proveer a la agricultura los recursos financieros necesarios, cuando el productor carece de capital propio suficiente.

Sin embargo, no tiene el Gobierno, a través de las instituciones oficiales, la capacidad necesaria para atender las enormes y crecientes demandas de crédito agrícola, por cuyo motivo el Estado ha venido pugnando para que se incremente la intervención de la banca privada, que maneja sumas muy cuantiosas del ahorro interno. En efecto, como apina Albornoz: "El auxilio del Gobierno, en el campo crediticio de la agricultura, no basta para resolver el grave problema de la escasez de crédito, lo que urge hacer que la banca privada se obligue y concurra proporcionando al campo el auxilio que se requiere para su progreso". (*)

El crédito agropecuario puede ser institucional o no institucional, según lo otorguen o no las organizaciones bancarias. A pesar de que durante los últimos años, como consecuencia de la política financiera que han venido siguiendo las autoridades, los financiamientos institucionales hacia el campo se han incrementado considerablemente, incluyendo los que provienen de los bancos particulares, todavía una enorme proporción de agricultores, ejidatarios y pequeños propietarios, no tienen acceso a esa fuente de apo-

(*) Alvaro de Albornoz, ob. cit., pág. 270.

yo crediticio, viéndose obligados a abandonar la explotación de las tierras originando el ausentismo, a dar dichas tierras en arrendamiento en contra del espíritu de la Reforma Agraria o a recurrir al crédito no institucional que otorgan particulares comerciantes o industriales.

Este crédito no bancario suele ser insuficiente para atender los medios adecuados de producción y para realizar las labores culturales convenientes, ser costoso porque se presta a altas tasas de interés superiores a las bancarias y ser leonino porque el acreedor generalmente pretende obtener el dominio de la cosecha del acreditado, con las consecuencias lógicas de imponer precios ínfimos a los productos, muy por abajo de los precios que rigen en los mercados. Podría afirmarse que en estos casos el agricultor trabaja para el exclusivo beneficio del acreedor, creándose así un nuevo estilo de peonaje y una nueva modalidad de las tiendas de raya, ya que una parte del crédito la recibe el campesino en artículos necesarios para cubrir sus más elementales necesidades.

Mas aún, como antes se indica, dicho crédito no bancario suele ser insuficiente al otorgarse con el único fin de comprar los elementos básicos de los cultivos, como la semilla, y cubrir necesidades familiares, excluyendo la adquisición de otros bie

nes y servicios indispensables para lograr que se incremente la -
productividad de las explotaciones y aumentar los ingresos del -
campesino, por lo que este tipo de financiamiento constituye un -
obstáculo de gran importancia, en los programas nacionales del -
desarrollo de las actividades agropecuarias.

Uno de los problemas más serios con los que ha -
tropezado la banca privada, para operar en favor de las activida -
des agropecuarias, está relacionado con el monto de las garantías
naturales o adicionales que puede otorgar el sujeto de crédito, -
además de su capacidad de pago, que desde luego constituye un re
quisito primordial.

La banca maneja recursos ajenos, ahorros internos
del público en general, que debe colocar, conforme a la política que
fijen las autoridades financieras, entre los diversos sectores de la
economía, tomando las providencias necesarias para asegurar la -
recuperación de los créditos.

En materia de crédito de habilitación o avío agrícola,
el productor puede otorgar garantías naturales, representadas por -
los productos que obtendrá, y adicionar garantías reales sobre bie -
nes inmuebles o muebles, siendo común que la banca exija garantías

adicionales suficientes para asegurar la recuperación del préstamo, ante las posibles contingencias que sufran las garantías naturales representadas por los productos.

Tratándose de ejidatarios que sólo cuentan con la tierra, que no pueden afectar en garantía, y algunos aperos elementales y, si acaso, instrumentos de tracción animal, resulta inoperante la constitución de garantías reales adicionales, por cuyo motivo las garantías se reducen a los productos futuros que se obtengan, por las actividades agropecuarias que se realicen apoyadas con el financiamiento. De esta manera la recuperación de los créditos queda estrechamente vinculada a los resultados de la explotación. Aun cuando el muy pequeño propietario puede afectar en garantía sus tierras, el problema presenta condiciones similares por la relación crédito-garantía, que suele no mantener las proporciones que se le exigen, si las garantías naturales no se toman en cuenta.

En síntesis, la banca privada, cuya responsabilidad básica es la de recibir ahorros del público y colocarlos tomando las providencias necesarias para evitar riesgos excesivos, procura darle mayor importancia a las garantías adicionales sobre muebles e inmuebles, por las naturales contingencias a que está some

tida la agricultura, y sólo en segundo lugar considera los aspectos relativos a las garantías naturales constituidas por los productos futuros, a la capacidad de pago que se deriva de la productividad, a los costos de producción, a los procesos de comercialización y a la eficiente administración. Las instituciones bancarias oficiales, por su parte, le dan atención preferente a las garantías naturales de los productos futuros, adicionando otras garantías sólo cuando ello es posible.

Cualesquiera que sean los criterios institucionales que se adopten, las garantías naturales representadas por los productos constituyen un elemento básico para que pueda operar el crédito bancario en las explotaciones agropecuarias, y desafortunadamente la obtención de dichos productos está sujeta a diversas contingencias, muchas de ellas incontrolables por el hombre.

En efecto, como antes se ha indicado, la actividad agrícola está sujeta a fenómenos bióticos y climatológicos, que pueden influir al punto de que se pierdan las cosechas o los productos pecuarios, con lo que desaparecen las garantías naturales y la capacidad de pago, en perjuicio del productor y de la institución bancaria acreditante.

Para proteger a los productores de estos quebran-

tos y crear más confianza en las instituciones bancarias, el Gobierno constituyó el seguro agrícola integral y ganadero, que cubre todos los riesgos hasta por el importe de las inversiones reales efectuadas en la actividad agrícola, y que es al que nos referiremos en los siguientes capítulos.

CAPITULO II

EL SEGURO EN GENERAL.

ANTECEDENTES.

Al nacer el Seguro durante la Edad Media en las ciudades italianas, se presentó a manera de préstamo gratuito, y luego como una venta por un precio a pagarse si la cosa asegurada no llegaba a su destino. La causa del funcionamiento del Seguro en ese sentido, fue la prohibición de Gregorio IX en 1234, respecto a la imposición de un interés en el préstamo a la gruesa.

Por otro lado tenemos el Seguro Marítimo que aparece en el Siglo XIV.

Para ser más concretos, es necesario afirmar que inicialmente el Seguro poseía una estructura bipartita: 1) Bajo el sistema de simple mutualidad, o sea la asociación de varios sujetos que se encontraban expuestos al mismo riesgo; y que al reali-

zarse aquél para uno de ellos, los demás deberían contribuir poniendo a disposición la cantidad económica necesaria de la siguiente forma: sucesivamente (derrama) o preventivamente constituyéndose un fondo (cuota). 2) El otro es la pura transferencia del riesgo mediante la eventual puesta o disposición de la riqueza total - por parte de un tercero, contra el sacrificio de una riqueza cierta pero parcial (primas) (espíritu especulativo, sociedad a prima fija). (*)

De la fusión de ambas modalidades, surge la figura del seguro moderno, bajo el supuesto de los elementos: transferencia del riesgo y Mutualidad.

De acuerdo con estos dos elementos, y desde un punto de vista económico Donati considera, que el Seguro puede ser definido como: "la mutua cobertura de las necesidades eventuales valorables dinerariamente entre muchas economías igualmente amenazadas" o como "una operación económica con la cual, mediante la contribución de muchos sujetos expuestos a eventos económicamente desfavorables, se junta la riqueza para quedar a disposición de aquellos sujetos a quienes se presente la necesidad". (**)

Es de observarse, que el Seguro exige la presencia de ciertos postulados:

(*) Antígono Donati: Los Seguros Privados, Manual de Derecho, - pág. 9.

(**) Donati, ob. cit., pág. 9.

- a) Que haya un riesgo (posibilidad de un evento daño so);
- b) Que el riesgo se transfiera de un sujeto a otro; y
- c) Que la transferencia del riesgo constituya una ope ración autónoma.

Por otro lado, tenemos que las normas técnicas fundamentales para el seguro son:

- a) La agrupación más amplia de riesgos y el más - exacto cálculo de la tarifa.
- b) Los riesgos deben ser agrupados según su natura leza.
- c) Debe fraccionarse la suma asegurada por medio - del reaseguro, a fin de que la posibilidad de pago de la indemniza-- ción, en caso de siniestro, no menoscabe fuertemente las reservas de la empresa aseguradora.
- d) El reaseguro consiste en la transferencia del ries go asumido por una empresa aseguradora, respecto de los seguros - que contrata otra. Es, como se dice arriba, una forma de respaldo o protección que permite a una institución contratar casi ilimitada-- mente con el público, sin temor a no tener, en un momento dado, - fondos para indemnizar.

La "retrocesión" es el reaseguro que utilizan las pro pias reaseguradoras.

e) La prima, es la cuota que se fija al asegurado; y cuyo monto varía según el riesgo a proteger, y de acuerdo a los cálculos actuariales basados en la "ley de probabilidades" y "ley de los grandes números".

La función individual del seguro es obvia al eliminar el riesgo para el asegurado y permitir que el asegurador obtenga un lucro, pero es conveniente señalar que el seguro desarrolla una función social por encima de la sola utilidad individual. En efecto, proporcionar seguridad contra el riesgo implica la primordial utilidad del seguro en su aspecto colectivo porque libera a la sociedad de la inseguridad derivada de los riesgos, permitiéndole un mayor desarrollo en toda clase de iniciativas económicas. Además de la percepción de las primas, manejadas como reservas para afrontar los requerimientos futuros, las instituciones de seguros se convierten en importantísimos centros de captación de capitales, que invertidos de acuerdo con las políticas de cada uno de los gobiernos conforme a las necesidades de sus países, se constituyen en un instrumento eficaz de desarrollo nacional y respaldo económico.

Estas consideraciones de orden económico y la trascendental importancia que tiene el seguro, han hecho que el Estado no permanezca indiferente al desenvolvimiento de las instituciones

de seguros y a las relaciones de éstas con sus asegurados.

A través de su política legislativa, el Estado impone al seguro una disciplina imperativa y equilibrada por encima de las partes, tutelando particularmente al más débil que es el asegurado.

Asimismo, de acuerdo con las necesidades y desarrollo de estas operaciones en cada país, la estructura de operación - también es plenamente regulada por el poder público, bien sea dejando la operación a la iniciativa privada, monopolizándola el Gobierno, o concurriendo la iniciativa privada y el sector público, pero en todos los casos se presenta el control oficial.

Con relación a ciertos seguros para los que el interés colectivo es más directo, la intervención del Estado es más intensa, y casi en todos los casos la gestión es monopolizada, imponiéndola - por medio de los instrumentos públicos creados para tal fin, al considerarles como seguros sociales.

Disciplina Jurídica de los Seguros.

El seguro, cualquiera que sea su finalidad, es decir, tanto los privados como los sociales, se encuentra sujeto a una serie de ordenamientos, de los cuales algunos han sido creados especí

ficamente para ese objeto y de otros incidentalmente se aplican algunas de sus normas al campo de los seguros. A través de unos y otros se regulan tanto las relaciones de las partes en los contratos, como el funcionamiento de las empresas en sus relaciones internas, formas de constitución, relaciones con el poder público, etc.

Antígono Donati considera que: "El derecho de seguros es, bajo su aspecto substancial, el conjunto de relaciones jurídicas que rigen la operación económica del seguro en todos sus aspectos, o bien, bajo su perfil formal, el ordenamiento jurídico de los seguros; es decir, el conjunto de normas jurídicas que disciplinan los seguros". (*)

Correlativamente a la existencia de los seguros sociales y de los seguros privados no es factible clasificar el derecho de la materia como público y privado, puesto que tratándose de los seguros que corresponderían al campo de este último, se ha precisado también que las razones de intervención del Estado en su operación y en las relaciones contractuales, son de interés general con independencia del interés individual que pueda existir.

Originariamente el seguro satisfizo intereses priva-

(*) Ob. cit., pág. 14.

dos, pero al presentarse la necesidad de proteger a sectores amplios de la población económicamente más débiles, se presentó la necesidad de crear los seguros sociales, mismos que sólo pueden ser establecidos por voluntad del Estado, y en consecuencia es él quien determina sus límites y naturaleza, razón por la cual este campo del seguro está en una contínua evolución.

El Contrato de Seguro.

El seguro, en su aspecto contractual, ha sido definido por algunos autores en los siguientes términos:

Magee afirma que "el seguro es un contrato por el cual una de las partes, en consideración a un precio que a ella se le pague, adecuado al riesgo, da la seguridad a la otra parte de que ésta no sufrirá pérdidas, daño o perjuicio por el acaecimiento de los peligros especificados sobre ciertas cosas que pueden estar expuestas a tales peligros". (*)

Donati se expresa en relación al contrato de seguros como "aquella relación en la cual el asegurador, contra el pago o la obligación de pago de la prima, se obliga a rehacer al asegurado, dentro de los límites convenidos, de la consecuencia de un evento dañoso

(*) John H. Magee. Seguros Generales, Tomo I, pág. 3.

e incierto", (*)

Vivante toma para llevar su tratado sobre el seguro, - la definición que da el Código de Comercio Italiano en su artículo 417: "Seguro es el contrato por el que el asegurador se obliga mediante - una prima, a resarcir las pérdidas o los daños que pueden derivar pa - ra el asegurador de determinados casos fortuitos o de fuerza mayor, - o a pagar una suma de dinero según la duración o los acontecimientos de la vida de una o varias personas". (**)

Por su parte nuestra Ley Sobre el Contrato de Seguro, en su artículo 10., define a este tipo de relación, en los siguientes - términos: "por el contrato de seguro la empresa aseguradora se obli - ga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de - dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato".

Características del contrato de seguro.

1. - Se trata de un contrato "bilateral" puesto que se - obligan el asegurador y el solicitante en forma recíproca.

2. - Es "oneroso" como consecuencia de la estipula-- ción de derechos y gravámenes recíprocos, puesto que los elementos

(*) Obra citada, pág. 178.

(**) César Vivante: Del Contrato de Seguro, volumen I, pág. 1.

correlativos en esta especie de relación jurídica, son la obligación de pago de la prima por parte del solicitante y la obligación de pago de la indemnización por parte del asegurador, la cual queda condicionada a la realización de un evento incierto o a la llegada de un término.

3. - La mayoría de los autores lo consideran como un contrato que tiene existencia "autónoma", sin necesitar la presencia de otro, para que surta sus efectos. De acuerdo con esta tendencia está Joaquín Rodríguez. (*)

4. - Se trata de un contrato de "tracto sucesivo", en virtud de que la obligación subsiste durante todo el período de vigencia o hasta que se realiza el evento previsto.

5. - "No Aleatorio". - En cuanto a la naturaleza aleatoria del contrato, han existido dos corrientes: Una que lo considera como tal y la otra que le niega esa característica.

Quienes consideran como aleatorio el seguro estiman que es incierto cuál de las partes recibirá un daño u obtendrá una ventaja. Dentro de estos autores puede considerarse a Vivante. (**)

(*) Rodríguez y Rodríguez, ob. cit., pág. 164.

(**) Obra citada, pág. 36.

Isaac Halperin comparte esta opinión en los siguientes términos: "La circunstancia de que el asegurado se cubra contra el álea, no excluye la naturaleza aleatoria del contrato; justamente se protege y éste cumple su fin porque es aleatorio. (*)

En contra de las anteriores opiniones Joaquín Rodríguez expone con claridad las causas por las cuales no es válido considerar el contrato de seguro como aleatorio, en los siguientes términos: "la consideración del mismo (el seguro) en masa demuestra la regularidad de la producción del siniestro; por consiguiente, el álea puede existir si cada contrato se considera aisladamente, pero desaparece cuando se tiene en cuenta el conjunto de los realizados por una empresa". (**).

Por tanto, puede ser aleatorio conforme a lo dispuesto en el artículo 1838 de nuestro Código Civil que dice: "es aleatorio cuando la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que hace que no sea posible la evaluación de la ganancia o pérdida, sino hasta que ese acontecimiento se realice". En contra de esta posición encontramos lo que deriva de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, en el sentido de que enfrente del asegurado surge la presencia de una institución aseguradora que tomando en cuenta a través de los contratos realizados

(*) El Contrato de Seguro, pág. 17.

(**) Obra citada, pág. 165.

con anterioridad, las posibilidades de que se presente el evento previsto y reuna fondos para el posible pago de la indemnización, queda de inmediato excluido el elemento álea dentro de este tipo de acto jurídico.

De esta manera, el contrato de seguro no puede caer dentro de lo dispuesto en los artículos 2764 y 2773 del Código Civil que regula los contratos aleatorios. Por otra parte, reafirmando las opiniones anteriores, tenemos el concepto de Leopoldo Aguilar que afirma: "el contrato será aleatorio, cuando al momento de su celebración, comparando el sacrificio con la ventaja no puede estimarse la ganancia o pérdida para las partes, sino que dependerán de acontecimientos posteriores". (*)

6.- Se trata de un contrato "único" a pesar de las varias aportaciones.

7.- La relación contractual es única aun cuando la prestación a cargo del contrayente es por lapsos menores a la duración del contrato.

8.- Se trata de un contrato de "buena fe" en virtud de

(*) Leopoldo Aguilar: Contratos Civiles, págs. 35 y 293.

que la aceptación del seguro, se basa en gran parte en la existencia de condiciones determinadas por declaraciones del solicitante, que no requieren ser confirmadas. Por tal circunstancia, si con posterioridad se acredita la inexactitud de la declaración, puede extinguirse el derecho a la indemnización o simplemente verse reducida.

9. - Hemos de afirmar que este tipo de relación jurídica posee las características de un "contrato de adhesión", pues "las cláusulas son impuestas y previamente redactadas por una de las partes (asegurador) de tal manera que la otra (asegurado) no puede introducir ninguna modificación". (*)

10. - Por último, es "consensual" en vista de que de la solicitud que hace el asegurado, y la aceptación que lleva a cabo el asegurador y que se le hace saber al primero, surge la obligación de este último de indemnizar en caso de siniestro aun cuando no se haya expedido póliza ni pagado la prima (Artículo 21 de la Ley sobre el Contrato de Seguro).

Sujetos del contrato de seguro.

Son partes en el contrato de seguro, el asegurador y

(*) Leopoldo Aguilar, ob. cit., pág. 41.

el asegurado, o bien el contratante cuando se solicita por cuenta de tercero.

En México, de acuerdo con lo que establece el artículo 3o. de la Ley General de Instituciones de Seguros, al prohibir en forma absoluta la práctica de operaciones activas de seguros a toda persona física o moral que no tenga el carácter legal de institución de seguros, determina que el seguro solamente pueda realizarse por empresas profesionales organizadas de manera exclusiva para operar como instituciones de seguros, bien sean privadas o nacionales, pero siempre sujetas al más estricto control de la autoridad administrativa.

El artículo 1o. de la mencionada Ley General de Instituciones de Seguros considera como instituciones de esa naturaleza a las siguientes: I. - Las instituciones nacionales de seguros; II. - Las sociedades mexicanas privadas autorizadas para practicar operaciones de seguros; y III. - Las sucursales de compañías de seguros autorizadas para operar en la República conforme a esa Ley.

Por su parte el artículo 2o. de dicho Ordenamiento previene que las instituciones nacionales de seguros se regirán por sus leyes especiales, y a falta de éstas o en cuanto en ellas no esté previsto, por lo que estatuye esa Ley.

el asegurado, o bien el contratante cuando se solicita por cuenta de -
tercero.

En México, de acuerdo con lo que establece el artículo 3o. de la Ley General de Instituciones de Seguros, al prohibir en forma absoluta la práctica de operaciones activas de seguros a toda persona física o moral que no tenga el carácter legal de institución de seguros, determina que el seguro solamente pueda realizarse por empresas profesionales organizadas de manera exclusiva para operar como instituciones de seguros, bien sean privadas o nacionales, pero siempre sujetas al más estricto control de la autoridad administrativa.

El artículo 1o. de la mencionada Ley General de Instituciones de Seguros considera como instituciones de esa naturaleza a las siguientes: I. - Las instituciones nacionales de seguros; II. - Las sociedades mexicanas privadas autorizadas para practicar operaciones de seguros; y III. - Las sucursales de compañías de seguros autorizadas para operar en la República conforme a esa Ley.

Por su parte el artículo 2o. de dicho Ordenamiento -
previene que las instituciones nacionales de seguros se regirán por -
sus leyes especiales, y a falta de éstas o en cuanto en ellas no esté -
previsto, por lo que estatuye esa Ley.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgar discrecionalmente las autorizaciones para que se constituyan y operen en materia de seguros, las sociedades que satisfagan ciertos requisitos mínimos, entre los que se encuentran: clase de sociedad, capital mínimo o fondo en su caso, limitación del objeto, etc. Dichas autorizaciones pueden otorgarse para practicar operaciones de vida; accidentes y enfermedades; y daños.

La autorización que se menciona, en un sentido técnico constituye una remoción a la prohibición general existente para el ejercicio de la empresa por lo que puede calificarse como un acto administrativo, unilateral y formal.

Del carácter discrecional deriva la falta de un derecho subjetivo de los empresarios que simplemente satisfagan los requisitos legales, en virtud de que solamente tienen un interés legítimo a la autorización.

La otra parte del contrato es la que el artículo 31 de la Ley sobre el Contrato de Seguro denomina como "el contratante"; generalmente es el asegurado salvo, cuando se contrata por cuenta de tercero.

El Riesgo. -

La causa de los contratos de seguros es la existencia de riesgos a los que se encuentran expuestos los bienes de los que se posee algún interés y se trata de proteger. Por tanto es conveniente presentar los conceptos que al respecto han sido expuestos.

Halperin afirma: "Riesgo es una eventualidad que hace nacer una necesidad. (*)

Francis T. Allen dice: "El riesgo, esto es la contingencia o la posibilidad de sufrir un daño o una pérdida". (**)

A juicio de Donati, "el riesgo es la posibilidad de un evento dañoso, pero, puesto que la posibilidad abstracta de un daño sólo deviene concretamente para el asegurado si el evento recae sobre una cosa en la cual tenga interés, riesgo, cosa e interés son los tres elementos constitutivos del riesgo en sentido lato, a los cuales se subordina la obligación del asegurador". (***)

La incertidumbre de que surja el riesgo, no debe ser absoluta; sino que por lo menos debe existir cierta posibilidad, aun-

(*) Obra citada, pág. 249.

(**) Francis T. Allen. Principios Generales de Seguros, pág. 7.

(***) Obra citada, pág. 199.

que el tiempo del mismo no se determina. Para lo anterior se consi
derarán las experiencias obtenidas por la presentación anterior de -
riesgos de la misma índole del que se estudia, para la determinación
de la eventualidad de éste, sin examinarse exclusivamente el riesgo
individualmente considerado; todo ello con el fin de fijar más precisa
mente la medida de la responsabilidad eventual. Es allí donde inter-
viene la llamada "Ley de los grandes números". Halperin, dice asi-
mismo, que los riesgos que soporta el asegurador y el asegurado -
son distintos: el del primero es artificial, creado por el contrato, -
así como mediato y limitado por ese contrato; y el del asegurado es
real, inmediato e indeterminado.

El riesgo presenta ciertas características propias: 1) debe referirse a un evento futuro que tiene que ser incierto, cuando -
menos respecto al momento en que se producirá. Si no hay riesgo -
falta un elemento esencial del contrato. 2) La inminencia del riesgo -
deberá indicar la aceptación de la solicitud del seguro si antes no fue
rechazado. 3) El seguro estipulado por cuenta de un tercero es válido
aunque éste lo ratifique después del siniestro; ello con el fin de preve
nir los daños amenazados por un inminente peligro. 4) Es indispen-
sable que la aseguradora se forme un concepto exacto del riesgo, pa

ra determinar la prima equivalente. 5) Las cláusulas que tiendan a proteger al asegurado de un riesgo, provocado por un acto ilegítimo del mismo son nulas. (Art. 2225, Código Civil). 6) El riesgo debe ser autónomo y no depender de la voluntad del asegurado. 7) El asegurado no debe agravar el riesgo. (Art. 63 L.C.S.).

La realización del riesgo sin que hubiere mediado la voluntad del asegurado en su realización o agravancia, origina la obligación de la empresa aseguradora de pagar la indemnización que se hubiere determinado, con la posibilidad de que ésta sea parcial o total, de acuerdo al tipo del bien asegurado, y a su afectación (Arts. 77 a 80 L.C.S.).

El interés.

Antígono Donati concibe el interés, como "una relación, susceptible de valoración económica entre un sujeto y una cosa apta a satisfacer una necesidad a prestar una utilidad, o más brevemente una relación económica entre un sujeto y un bien; su sumisión al riesgo no es requisito del interés sino de su asegurabilidad". Aclara el mismo autor que "consistiendo en una relación entre un sujeto y un objeto determinado o cuando menos determinable, el interés sólo puede ser concebido de un modo subjetivo (por ejemplo: el interés de

propiedad de Ticio sobre una cosa); una concepción objetiva está en contradicción lógica con cualquier definición del interés que siempre tiene una base subjetiva; es absolutamente incompatible con el concepto y la función del seguro, como se ha mantenido desde un principio; está en contradicción con las normas de derecho positivo de todos los países y en particular con las del seguro por cuenta y sobre la transmisión de la relación aseguradora en caso de enajenación de la cosa asegurada". (*)

Obligaciones y cargas del contratante.

Pago de la Prima.

La obligación primordial del contratante del seguro es el pago de la prima.

Según J. Rodríguez, la prima es "la contraprestación que el tomador del seguro debe hacer a cambio de la obligación que contrae el asegurador". (**)

Para Vivante: "la prima es el correlativo del riesgo asumido por la empresa, o en otras palabras el costo del seguro, - precisamente porque la suma de las primas sirve para proporcionar

(*) Obra citada, pág. 223.

(**) Obra citada, pág. 179.

nos el fondo necesario para el pago de los siniestros. (*)

Dentro de las características de la prima, puede mencionarse que la misma debe ser pagada en numerario y, salvo pacto de lo contrario, vence en el momento de la celebración del contrato, por lo que se refiere al primer período del seguro; en los seguros privados la falta de pago de la prima no es causa para que el asegurador eluda su responsabilidad por la realización del riesgo, aun cuando se hubiere pactado de esta manera; el pago de la prima puede ser hecho no solamente por el contratante, sino también por terceras personas, entre las que se encuentran los acreedores.

Otras cargas del contratante.

Además de la obligación principal del pago de la prima, las leyes y las pólizas imponen al contratante el deber de observar cierta conducta, lo que se conoce como cargas.

Entre las cargas derivadas de la Ley o de la póliza puede mencionarse la exigencia del aviso inmediato al asegurador en los casos de agravación de los riesgos, en los de realización de siniestros, de información sobre las circunstancias en que ocurrieron

(*) Obra citada, pág. 25.

los siniestros, etc., así como la obligación de tomar las medidas - convenientes para la disminución de los efectos del siniestro y para proteger los salvamentos.

Obligaciones y cargas del asegurador.

Para el asegurador, considerado como tal, la obligación principal consiste en el pago de la indemnización convenida para el caso de siniestro una vez que éste se realiza. Adicionalmente tiene otras obligaciones de menor importancia, entre las que se pueden mencionar: devolución de prima no devengada, ampliación de seguro cuando así está convenido, cambio de plan de seguro, etc.

Existen otras muchas obligaciones a cargo del asegurador que no es oportuno tocarlas en este punto, puesto que son las que derivan de la vigilancia que ejerce el Estado sobre las empresas aseguradoras, ya que en este capítulo se está examinando lo relativo al contrato de seguro.

Clasificaciones de los contratos de seguro.

Pueden considerarse como los más importantes criterios de clasificación de los contratos de seguro, los siguientes:

a) En función del objeto hacia el que se destina la protección, se han clasificado como seguros de personas y de daños.

b) Tomando en cuenta la naturaleza del riesgo contra el cual se toma el seguro, la clasificación que resulta es la siguiente:

En los seguros de personas pueden ser: de muerte; de supervivencia; y de accidentes y enfermedades. Los seguros sobre los bienes pueden clasificarse en la siguiente forma: responsabilidad civil y riesgos profesionales; marítimo y transporte; incendio; agrícola; automóviles; crédito; diversos y otros que establezcan las leyes especiales.

c) En función del propósito del Estado de que se apliquen los seguros en beneficio de intereses particulares o de interés general, la clasificación que corresponde es la de seguros privados y seguros sociales.

El seguro voluntario o privado.

Representa todas las formas de seguro que no contienen ningún elemento obligatorio como su concepto lo indica, y que son buscados por el asegurado para hacer frente a la necesidad

de protección. Este campo en México, es cubierto en su mayoría - por instituciones privadas, de tipo comercial, con la excepción de - la Aseguradora Mexicana y la Aseguradora Hidalgo, que funcionan - por cuenta del Estado.

El Seguro Social.

"La organización de los seguros sociales es obra de Alemania y del canciller Bismarck, pero los tratadistas contemporáneos señalan, algunos antecedentes de importancia..." (*)

Esos antecedentes los podemos determinar en tres etapas: 1) Siglo XIV al XVII, período en que se crea la póliza del seguro; 2) Del Siglo XVIII al XIX cuando se crean las empresas - aseguradoras; 3) Período actual con la formación más perfecta del seguro social no sólo dentro del ámbito nacional, sino también inter nacional.

En épocas relativamente cercanas la institución del - seguro social ha tenido impulsos importantes en Alemania: a) 1838 se introduce una reforma en la rama ferrocarrilera, a fin de indem nizar a víctimas de accidentes. b) En 1764, ley que autoriza a tra bajadores para nombrar un representante, a fin de exigir al patrón

(*) Mario de la Cueva: Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, - pág. 183.

su cooperación monetaria para el cuidado de trabajadores enfermos. c) Otras leyes protegían a los marinos quienes tenían derecho a atención médica a su regreso al puerto de salida; y obligación del capitán o dueño de la nave de indemnizar a la viuda de un trabajador muerto. d) 1845 obligación de los trabajadores de cooperar al sostenimiento de una caja de reserva contra enfermedades. e) 1849: los patrones podrían contribuir con la mitad de lo que aportarían los obreros para dicha caja. f) El más importante antecedente es la ley de 1854 que incorporado al Código Minero de 1865, hizo obligatorio el seguro para los mineros. (*)

De esta manera, al seguro social se le considera obligatorio, dado que su finalidad es de proporcionar un mínimo de seguridad económica a quienes sean considerados como individuos económicamente desprotegidos, ocupándose principalmente de cubrir las contingencias desfavorables a que den lugar los accidentes, enfermedades, invalidez, desempleo y muerte.

El concepto Seguro Social, no corresponde literalmente a la clasificación, puesto que todo seguro posee en su esencia una considerable amplitud de implicaciones de índole social; sin embargo, se emplea actualmente como aplicable a aquellas ins

(*) Mario de la Cueva, ob. cit., Tomo II, págs. 184 y 185.

tituciones de seguros organizadas por el Estado y cuya finalidad es la de dar seguridad económica a los trabajadores. Así puede afirmarse que el Seguro Social otorga su protección ilimitadamente.

Conforme el Estado observa la necesidad de ayudar y proteger no sólo a las personas en sí, sino para atender e impulsar los distintos sectores de la población económicamente activa, interviene en esta función, por lo que puede decirse que el campo es tan amplio como la evolución de los países, desde el punto de vista económico.

Realmente la diferencia entre seguros voluntarios o privados y seguros sociales o públicos, consiste "en que estos últimos toman al asegurado en consideración a su pertenencia a una clase determinada: la de los trabajadores, y no como simples ciudadanos particulares". (*)

Sin embargo, "la diferencia no es, pues, de naturaleza; no existe divorcio de instituciones, sino que ambos seguros se distinguen esencialmente por su función, que les da respectivamente sus rasgos peculiares", "el espíritu de lucro en el asegurador privado, que es normalmente una persona privada" difiere del Seguro Social donde "los beneficiarios sólo pagan una parte de la prima, lo que es integrado por aportes de un tercero (patrón o Estado) (si no hay aporte del asegurado, no existe seguro sino asistencia). (2)

(*) J. Rodríguez y Rodríguez, ob. cit., pág. 160.

(**) Halperin, ob. cit., pág. 32.

Ahora bien, hemos por último de argumentar que aun que se considera generalmente que el seguro privado es voluntario, en oposición al Seguro Social que se acepta como obligatorio, es de tenerse en cuenta que en nuestro país existe el "Reglamento del Seguro Obligatorio del Viajero", cuya obligatoriedad comienza determinándose en el artículo 1o. del mismo Reglamento; no obstante esa clase de seguro es llevada a cabo por empresas privadas. (*)

Intervención del Estado en la función aseguradora.

En las empresas privadas ejerce una gran influencia supervisando, autorizando y controlando su actividad. Esto tiene una razón lógica, pues las instituciones de aquel tipo alcanzan a través de la percepción de primas, una captación de capitales muy grande, y el Estado no podría permanecer indiferente. Primero, sólo se limitó a encauzar esa actividad; pero después intervino en la estructura de las operaciones y en su gestión, pasando así del simple registro de las prácticas, a una intervención disciplinaria, imperativa y equilibradora por encima de las partes, defendiendo en su debilidad al asegurado.

Sin embargo, no siempre este control existió; y podemos de acuerdo a ello, distinguir cuatro etapas en la historia de los

(*) Reglamento del Seguro Obligatorio del Viajero.

seguros mexicanos^(*)): 1) Libertad absoluta, exenta de control gubernamental, bajo la vigencia de la Ley sobre Compañías de Seguros de 16 de diciembre de 1892, poseyendo el Estado una intervención muy limitada. 2) Control incipiente y parcial de las empresas de seguros del ramo de vida, enfocado especialmente al aspecto fiscal: doctrina que sigue la Ley relativa a la Organización de las Compañías de Seguros sobre la Vida, de 25 de mayo de 1910. 3) Franca y decidida intervención estatal en la organización y funcionamiento de todas las empresas aseguradoras; Ley General de Sociedades de Seguros, de 1926: "Las leyes de seguros tienen por objeto establecer la vigilancia del Estado sobre los actos de esas sociedades y los contratos de su especie, con el fin principal de garantizar a los asegurados, que por sí solos no podrían llevar a cabo una vigilancia eficaz..."^(**). 4) Mexicanización del seguro; lo llevó a cabo la Ley General de Instituciones de Seguros, de 26 de agosto de 1935, y que actualmente está en vigor. Según Emilio Portes Gil: "... por el manifiesto dominio que ejercían en el mercado mexicano de seguros, - las empresas extranjeras, se hallaban en situación de privilegio que repercutía y afectaba a las compañías nacionales porque les impedía

(*) Emilio Portes Gil. Las Instituciones de Seguros y el Estado Mexicano. Ponencia de México al Primer Congreso Internacional de Derecho de Seguros, 1962, pág. 4.

(**) Ley General de Sociedades de Seguros. Citada por E. Portes Gil. Ponencia mencionada, pág. 13.

su crecimiento y desarrollo. . . "(*)

En nuestro país, dicho control lo establece esa Ley - General de Instituciones de Seguros, y los organismos encargados de aplicarla son principalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional de Seguros.

Así en el artículo 10. de la antes citada Ley se determina: "El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Seguros, otorgará discrecionalmente las autorizaciones para que se constituyan y operen en materia de seguros, las sociedades que llenen los requisitos que establece la sección II de este Capítulo".

Por otra parte, y como afirma el Lic. Emilio Portes Gil, esta Ley en su creación "tenía como propósito esencial, y lo alcanzó, reforzar la economía interna de la República, impulsado el desarrollo de las compañías mexicanas de seguros, a fin de garantizarles una mayor participación en el mercado mexicano de pólizas, contra el incumplimiento, mediante la total inversión en México de los fondos de las compañías que operan en la República, ya fueran nacionales o extranjeras"; pues abundando más, es conveniente con-

(*) Ponencia citada, pág. 20.

siderar que esas instituciones extranjeras pretendían una situación mejor a la que podrían tener las mexicanas. (*)

Las actividades en general de cualquier institución - privada de seguros, se encuentran reguladas por el Estado por las razones antes expuestas.

Por otra parte existen las llamadas empresas gubernamentales que llevan a cabo seguros de tipo social. Se ha visto - que a través de ellas el Estado, como se dijo antes, tiende a proteger en distintas formas a las clases sociales económicamente débiles. En un gran número de países, realmente la mayoría de ellos, esta tutela ha alcanzado grandes dimensiones desarrollándose desde luego con mayor amplitud, en los países de grandes recursos y mejor organización. En nuestro país, a raíz del gran impulso que se le ha dado a la diversificada actividad económica, intervino el - Gobierno con el fin de ocupar las lagunas de protección que dejaban las empresas particulares de seguros, en vista del poco interés - que ofrecían los sectores de la población con débiles recursos.

Y así, la intervención de los distintos regímenes gubernativos se presenta de la siguiente manera en México; prote

(*) Ponencia citada, págs. 20 y 21.

giendo a empleados gubernamentales, obreros en general y agricultores:

En el año de 1925 se creyó beneficiar al personal que servía a la Federación, integrándose la Dirección General de Pensiones y de Retiro, al amparo de su Ley respectiva emitida en agosto de ese año; la cual esencialmente concedía pensiones por edad avanzada, por años de servicio o por inhabilitación. Dicha disposición ha sufrido ciertos cambios, y en época reciente, se ha cimentado en el apartado B del artículo 123 Constitucional, expidiéndose la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la cual quedan cubiertos accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte; así como otras prestaciones de carácter social distintas de lo que puede considerarse como protección.

En 1943 el Gobierno del país amplió la protección, abarcando a todos los trabajadores de las instituciones privadas; y para tal fin promulgó la Ley del Seguro Social con carácter obligatorio y que cubre accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada. Recientemente, esta seguridad se ha pre-

tendido llevar a los campesinos, realizándose el primer ensayo - con los de las industrias azucareras.

Estas dos instituciones, han alcanzado un gran creci miento que protege a la población económicamente activa, así co-- mo a sus familiares.

Además, dentro del campo del seguro obligatorio, - se ha creado: el Seguro Federal del Maestro en 1928; el Seguro de Vida y Accidentes para el Poder Legislativo, pensión vitalicia a di putados constituyentes; Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Ar- madas.

En atención a que aproximadamente el 50% de la po- blación vive en el campo, explotando actividades agropecuarias, su jetos a contingencias de muy diversa índole, el Estado mexicano te nfa que tomar cierta actitud ante esta situación, y para tal efecto - desde 1926 comenzó a tomar medidas para la protección de este - sector.

Aparte de la intervención del Estado en materia de - protección, ha sido necesario además dictar otras disposiciones pa ra proteger al público usuario de diversos servicios.

Este fin tuvo como objeto , el que la Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 127, impusiera la obliga--ción a las empresas porteadoras de asegurar su responsabilidad -civil frente a los viajeros por los daños que sufran con motivo del servicio; habiéndose complementado dicha disposición con el Reglamento Obligatorio del Viajero, publicado en mayo de 1933. En es-ta materia de responsabilidad civil, se han hecho diversos intentos para proteger al público en general por los daños que ocasionen los manejadores de vehículos de todas clases. En este aspecto, no se ha llegado a dictar ninguna disposición legal en la materia.

Hasta aquí se ha hecho un esbozo de la intervención del Estado en materia de protección. El Seguro Social obligatorio en nuestro medio, constituye una rama tan importante por la amplitud y variedad de los servicios que presta, que forma un aspecto -distinto de la estructura gubernamental y además, porque técnica-mente no pueden considerarse como seguros muchos de sus servi-cios; por tal razón sobrepasa las finalidades de este estudio el que se limitara a tratar aquellas otras actividades estatales que pueden calificarse propiamente como seguros, y que tienden a la protección de estratos sociales numerosos y desvalidos como lo constituye el -sector campesino en general, labor que se pretende realizar a tra--vés del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

CAPITULO III

EL SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO.

ANTECEDENTES DEL SEGURO AGRICOLA EN EL MUNDO.

Fue en la edad media cuando los desórdenes contínuos arrasaban los campos, y los incendios acaecidos dejaban vacios los graneros; lo mismo hacían las múltiples pérdidas de las cosechas, - por lo que la clase campesina caía en la mendicidad empujada por el hambre. En Irlanda por ejemplo, en 1749 murieron alrededor de 400,000 por esa causa. En tanto que en Francia, por culpa de las heladas se perdieron los cultivos en el lapso de los años 1764 a 1774; el hambre asoló a la población en toda la región.

Con el fin de protegerse contra las contingencias, se formaron ligas que podemos denominar mutualidades, en la acepción moderna que su significado infiere. Así como las gildas en Dinamarca y Noruega, que eran uniones que pretendían poner a cubierto de cualquier pérdida económica, por los daños que el granizo y el incen

dio causaron en los cultivos de sus asociados. (*)

Pero realmente este tipo de organizaciones se fundaron efectivamente, en Alemania durante el siglo XVIII, bajo la forma de Asociaciones Mutuales de índole local formadas de manera es pontánea, pero generalmente iniciadas por los Gobiernos.

En 1765, Federico II de Prusia al ver las grandes epi zootias ocurridas en Silesia, creó los Institutos Estatales de Crédito sobre bases mutualistas para presentar frente a los desastres. Este sistema fue seguido por otras provincias prusianas, y después en los demás estados alemanes durante la primera mitad del siglo XIX - cuando los agricultores fueron liberados de la gleba y se volvieron - propietarios.

Hacia fines del siglo pasado, se contaba en Alemania - por lo menos con 10,000 organizaciones para el seguro del ganado; y al iniciarse el siglo corriente, el riesgo empezó a ser tratado por - las empresas privadas. El desarrollo de las organizaciones asegura doras contra los daños del granizo, debido a la naturaleza compleja - del fenómeno y a su caprichosa aparición, fue más lenta. Tratándose de un suceso que con frecuencia presentaba el carácter de "riesgo

(*) Discurso pronunciado por el Sr. Ing. Marte R. Gómez, en el Seminario Centroamericano, del Seguro Agrícola y Ganadero. Méxi co 18 de octubre de 1966.

catastrófico", había que esperar a que se abriera camino a la idea -- misma de la posibilidad de una tutela aseguradora. No se alude de esta forma a los tiempos remotos, cuando la opinión pública atribuía la caída de granizo a los maleficios de la brujería sino a tiempos con temporáneos y a dificultades de tipo técnico que se oponen al funcionamiento del seguro.

Fue también aquí cuando surge la Mutualidad.

En 1856 las mutualidades alemanas con el fin de lograr un equilibrio en los riesgos que gravaban cada empresa, y siguiendo el principio mutal, fundaron "La Unión de las empresas alemanas -- contra los daños del granizo", así como, a fines del siglo fundaron -- cinco compañías por acciones, 10 mutuales, 18 mutuales más pequeñas de carácter local y un Instituto del Estado (Baviera).

En Austria, en la misma época surgieron 10 compañías y 8 mutuales.

Hungría: tres compañías.

Francia: las primeras fueron L'Abeille Grèle (1856) y La Confiance (1879), mientras que la gran mutal La Ceres se forma en 1823. El Gobierno, con el fin de combatir más eficazmente el riesgo del granizo, subvenciona las técnicas mutuales.

Italia: También se intentó todo contra ese riesgo, -
surgiendo así la primera Mutual: El Socorro de Milán, (1857). Pe-
ro esta y otras empresas asumieron también riesgos diversos, co-
mo compañías que trabajaban al mismo tiempo en otras ramas del
seguro.

Suiza: Se ha atacado muy bien el riesgo por parte -
de las mutualidades que se han establecido en forma de compañías
anónimas, y por Institutos de Estado (Cantonaes). Entre las anó-
nimas, la primera fue la Societe Suisse d'Assurance, Grèle de Zu-
rich en 1880.

Argentina: Las compañías que nacieron con el fin -
primordial de solucionar problemas, fueron: La Protectora Agríco-
la, La Porteña, El Ancla, La Unión Agrícola y la Argentina Mutual,
todas de fecha anterior a 1890, fundadas para la protección, respec-
to a daños causados por el granizo (Pedrisco). Con los intentos pri-
meros del seguro contra el riesgo del granizo, se lograron obtener
mejores resultados en Suiza, siendo punto inicial ese Estado, para
ampliar las coberturas abarcando daños más diversificados: aludes,
desprendimientos de rocas, etc., pretendiéndose realizar una tutela
completa de los cultivos por concepto de lluvias torrenciales, inunda-
ciones, tempestades, huracanes, exceso de calor atmosférico y se--

quías; y otros riesgos por eventos naturales nefastos para la agricultura. (*)

IMPLANTACION DEL SEGURO
AGRICOLA EN OTROS PAISES.

Se han seguido distintos métodos y caminos, obteniéndose diversos resultados:

LETONIA: El Estado es el que controla y administra el seguro agrícola contra el riesgo del granizo.

GRECIA: Existe la Caja de Seguro Rural desde 1929. Funciona como reaseguradora en instituciones privadas de seguros. La cobertura es por concepto de granizo, heladas y muerte del ganado.

ITALIA: Las entidades particulares son las que manejan el seguro agrícola contra el granizo, seguro que se considera - obligatorio, y sólo intervendrá el Estado para reglamentar la forma en los contratos, las indemnizaciones por siniestro y los trámites - en caso de inconformidad por parte del asegurado.

FRANCIA: En 1900 se promulgó una ley para la cons

(*) Datos tomados de la obra: El Seguro Agrícola y su Institución en Venezuela, por el Dr. Alonso Calatrava. Estudios especiales del Instituto Nacional de Venezuela, pág. 4.

titución de sociedades con Cajas de Seguros Mutuos contra el granizo. Posteriormente, se regula la intervención del Estado en su funcionamiento con las ayudas que se les otorgaría en materia económica; exigiéndoles: reembolso de esa dentro de 15 días; extensión de sus actividades aseguradoras, por lo menos al territorio de un departamento; y reaseguro del 80% de las operaciones como mínimo, en la Caja Nacional.

POLONIA: Hay empresas particulares y oficiales dedicadas al Seguro Agrícola. Es sólo obligatoria la cobertura con riesgo de incendio en la cosecha.

YUGOESLAVIA: Es obligatorio el seguro contra granizo. Se lleva a cabo a través de las empresas aseguradoras oficiales que son las que se encargan del Seguro Agrícola.

U.R.S.S.: El aseguramiento cubre riesgos de granizo, heladas, huracanes, inundación, y en algunos casos, contra la sequía. No se conoce la organización exacta de las empresas o empresa aunque sin duda dirigidas por el Estado.

JAPON: Los cultivos asegurables son: arroz, hojas de morera y cereales contra el granizo, sequía, huracán, inundación, plagas, enfermedades fitológicas y lluvias perjudiciales.

SUIZA: El seguro contra el granizo es obligatorio en ciertos cantones, a veces mediante organismos oficiales y otras por un monopolio concedido a una "mutua" que recoge la labor de años de experiencia; pero realmente es de 1880 cuando se empieza a proteger el cultivo contra aquel riesgo. Las primas a veces muy elevadas, son pagadas en parte por los cantones y por la Administración Federal, ayudando así al agricultor.

DINAMARCA, HOLANDA y NORUEGA: Funcionan los seguros agrícolas a través de las entidades privadas, sin ninguna ayuda estatal. Sólo se persigue el financiamiento de los créditos a los agricultores.

EE.UU.: Los primeros trabajos en pro del seguro agrícola se llevaron a cabo durante el año de 1899, no teniéndose, sin embargo, buenos resultados. En 1917 se volvió a fracasar cuando algunas compañías pretendieron pagar el seguro de trigo primavera, limitando su cultivo a ciertas áreas; la causa fue el haber coincidido con el año de sequía excepcional.

Los mismos resultados se obtuvieron en otros intentos que se llevaron a cabo en 1920 y 1931 cuando se creó una empresa que aseguró las cosechas contra los riesgos naturales y la baja

de precio; teniéndose que pagar indemnizaciones superiores al monto de las primas acumuladas, debido a que las cosechas fueron abundantes y los precios bajaron muchísimo.

Independientemente de este intento que fue realizado - por la iniciativa privada, los técnicos oficiales realizaron otros estudios, sobre todo a partir de 1920, para poder llegar a la cobertura integrada de los riesgos agrícolas, pues las grandes cantidades que venía aportando el Estado como ayuda a los agricultores (1926-1936), convencieron a los Gobernadores de la conveniencia para el Tesoro Nacional, de organizar un seguro de cosechas que aunque ocasionase pérdidas siempre serían menores que las de ayuda oficial que se había dado sin medida alguna. (*)

A partir del año de 1938 comenzó a funcionar la Ley del Seguro Federal de Cosecha, la cual tuvo su verdadero origen debido a la gran sequía habida durante los años de 1930 a 1940, cuando gran parte de los agricultores del país en cuestión, perdieron todos sus recursos económicos. Esta Ley es la que rige el funcionamiento de la Federal Crop Insurance Corporation, la cual a través del "Seguro de Cosechas", pretende estabilizar el ingreso del agricultor, al

(*) Dr. Alonso Calatrava: El Seguro Agrícola y su Institución en Venezuela. Estudios especiales del Instituto Agrario Nacional de Venezuela, págs. 7 a 10.

asegurarle un mínimo de cosecha, para lo cual se fija una cantidad específica a lograr, y las pérdidas se determinarán como aquellas cantidades que disminuyan de la producción pre-fijada. El margen de pérdida se entrega al agricultor a manera de indemnización en unidades monetarias, lo cual es bastante moderno dado que en otras épocas el pago también se solía hacer en especie. Esas unidades monetarias obedecen en su determinación a un precio pre-establecido de acuerdo con el monto de la pérdida por siniestro.

Actualmente se aseguran en los Estados Unidos más de 20 clases de cultivos; ello a través del organismo antes mencionado, protegiendo a la planta contra cualquier riesgo perjudicial. Sin embargo, el trigo es el tipo de cultivo que ocupa el primer lugar en aseguramiento por lo elevado de su producción. (*)

EL SEGURO AGRICOLA EN MEXICO.

México cuenta con una extensión de casi 2 millones de kilómetros cuadrados. Posee climas diversos, debido no sólo a la latitud en la que se encuentra, sino también a la gran variedad

(*) Datos obtenidos de la Conferencia dada por el Sr. Everett S. Sharp, en el Seminario del Seguro Agrícola y Ganadero, en México, 1966, pág. 36.

de alturas de su territorio, originando una gama de 500 regiones climatológicas distintas, sujetas a múltiples fenómenos meteorológicos de lo cual ha de deducirse que, los riesgos de este tipo disfrutan de condiciones óptimas para realizarse en contra de la agricultura mexicana.

Así, es de observarse, que de acuerdo a las condiciones en cuestión, únicamente una octava parte del suelo nacional posee humedad suficiente para que el cultivo pueda lograrse; por tanto "el factor limitativo más importante de la utilización agrícola del territorio nacional, es la aridez (46% de la superficie) que inhabilita para ese objeto a la casi totalidad del territorio, el cual posee también climas secos o muy secos, y se puede afirmar que la importancia de éstos como factor limitativo es doble de la que tiene la mala topografía^(*)", la que ocupa el 25% de la totalidad de nuestro suelo. La sequía afecta nuestra agricultura de una manera muy grande, pues "todavía no se cuenta con suficientes sistemas de riego en la República, y en muchos casos su localización es incorrecta o el volumen de almacenamiento de las aguas no está bien calculado"^(**).

Es de observarse que el capricho de la influencia de -

(*) Armando González Santos: La Agricultura, pág. 5.

(**) Diego G. López Rosado: Los Problemas Económicos de México, pág. 25.

la naturaleza en nuestro país, provoca fenómenos como es el de exceso de humedad por lluvias torrenciales, originando diversos efectos negativos en la planta; o destruyéndola totalmente por una acción violenta como lo es el ciclón o huracán. Todas estas circunstancias - climatológicas varían y aparecen según el tiempo o el lugar.

Ahora bien, y como ya ha quedado asentado, el 50% - de nuestra población depende de la actividad agrícola, y una gran parte de ese porcentaje se halla sujeta a caprichosos cambios climatológicos, sin poder atenuar sus efectos negativos sobre sus siembras.

Por otra parte, la influencia de la agricultura y ganadería en la economía nacional, es de importancia suma, tanto para la producción de bienes de consumo inmediato y de primera necesidad, - como para el abasto de materias primas a nuestra naciente industria manufacturera y para la exportación.

De todo ello, aceptamos la importancia de la intervencción gubernamental, dando ayuda económica, técnica, educativa, etc.; coordinando, controlando y vigilando el financiamiento oficial y - privado al campo; en general impulsando la formación del ambiente óptimo para el desarrollo de la agricultura en México; siendo - uno de los medios propicios para ello, la creación de una cierta se-

guridad en la recuperación de lo invertido por el agricultor, dando de esta manera confianza para el propiciamiento del apoyo financiero al campo.

De esta forma, llegamos a la idea de la creación de un seguro agrícola y ganadero en México; siendo el primer intento, la inclusión del seguro agrícola entre las ramas que fijaba la Ley General de Instituciones de Seguros, la cual sufrió una modificación el 12 de septiembre de 1935; pero con anterioridad la Ley de Servicios Nacionales, promulgada el 19 de agosto de 1932, en su artículo 3o., fracción I de su Reglamento, hacía hincapié en el establecimiento del seguro agrícola en México.

Poco después, en el segundo plan sexenal 1941-1946, se propone en México, en el artículo 62, el estudio del seguro agrícola, para regir con intervención del Gobierno. Posteriormente la Ley de Crédito Agrícola de 1943, en el artículo 4o., fracción VII se refiere al mismo. En 1944 el Banco Nacional de Crédito Ejidal formula una ponencia sobre el tema; y en 1947, el 15 de diciembre, al crear el Ejecutivo al organismo llamado Comisión Nacional del Maíz, le otorga facultades para establecer seguros en beneficio de los productores de maíz. (*)

(*) Apuntes del Sr. Juan Orozco González: El Seguro.

Pero realmente la creación del seguro agrícola se -
inicia en 1942 al comenzar a funcionar el seguro agrícola contra el
granizo y la helada en la Mutualidad de Seguros de la Comarca La-
gunera. En seguida surgieron algunas compañías privadas de segu-
ros de daños; también relativas a la agricultura.

En 1953 se pretendió dar pasos decisivos en la mate-
ria, creándose para ello una comisión intersecretarial para el estu-
dio del proyecto de ley para implantar el seguro en el campo. Pero
debido a la falta de antecedentes y experiencia, los trabajos respec-
tivos fueron lentos y en razón a la urgencia, en 1954 se formó el -
llamado "Consortio del Seguro Agrícola y Ganadero", con la inter-
vención y apoyo económico del Estado, obteniendo asimismo la cola-
boración técnica de las compañías privadas de seguros que opera-
ban en el ramo agrícola.

Al mismo tiempo, con el apoyo del Estado, se crea-
ron las Mutualidades del Seguro Agrícola en diversos lugares del
país.

EL CONSORCIO Y LAS MUTUALIDADES.

Desde su inicio, el Consortio del Seguro Agrícola, -

comenzó a cubrir al sector que era financiado por instituciones particulares, haciendo selecciones de cultivos, de regiones y sistemas de explotación; dando como resultado la cobertura de cultivos de tipo muy seleccionado.

En su primer año completo de actuación, 1955, emitió primas por \$ 200,000.00; y en 1962 el monto de ellas ascendió a más de \$ 20'000,000.00. La superficie asegurada fue en 1955 de 6,000 Has. y en 1962 de 230,000 Has. Las sumas aseguradas fueron en 1955, de \$ 3'700,000.00 y en 1962 de - - - - - \$ 345'000,000.00. (*)

Esta empresa fue creada con base en el artículo 2o.-bis que para tal efecto fue agregado en la Ley General de Instituciones de Seguros: "Son organizaciones auxiliares de seguros los consorcios formados por instituciones de seguros autorizadas con objeto de prestar a cierto sector de la actividad económica un servicio de seguros de manera sistemática, a nombre y por cuenta de dichas instituciones aseguradoras o celebrar en representación de las mismas los contratos de reaseguro o coaseguro necesarios para -

(*) Apuntes del Sr. Juan Orozco González: El Seguro.

(*)
la distribución de los riesgos".

Así mediante Decreto del 23 de diciembre de 1954, -
cobró vida ese ente y en el convenio respectivo se determina que -
el Consorcio del Seguro Agrícola estaría formado por las compa--
ñías de seguros mexicanas que operan ese ramo, vigiladas por -
la Comisión Nacional de Seguros. El objeto del mismo será pres-
tar el servicio de seguridad a la agricultura y a la ganadería. -
En consecuencia el Consorcio se encargaría de administrar direc-
tamente el seguro agrícola integral y sería quien tratase con los -
solicitantes, en todos los trámites, cobros y pagos que procedan;
actuando como mandatario en representación de las instituciones -
asociadas. (Cláusulas II y III del Convenio). Fueron once en to-
tal las compañías aseguradoras privadas que firmaron dicho con-
venio.

Aurelio García Sierra opina que "en realidad el Con-
sorcio del Seguro Agrícola Integral operó como un organismo de se-
guros de carácter comercial". (**). Puede afirmarse que los gastos

(*) Ley General de Instituciones de Seguros.

(**) Obra citada, pág. 401.

este organismo en lo que se refiere a su operación, fueron elevados, y aunque su actuación fue bastante eficiente, sólo se dirigió a cultivos propiedad de medianos agricultores, a pesar de la necesidad social de abarcar a los auténticos pequeños propietarios y a los ejidatarios, pues los seguros contratados fueron con campesinos de alguna solvencia y habilitados por empresas privadas.

El Consorcio tuvo vida hasta el año de 1964, debido principalmente a que en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1961, y de la cual se hablará luego, se fija que: "a partir de la fecha en que inicie sus operaciones la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., el Gobierno Federal se abstendrá de otorgar subsidios a cualquier otro organismo o institución dedicados a efectuar operaciones del Seguro Agrícola Integral y Ganadero". (*)

La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera inició sus funciones el 6 de septiembre de 1963 al publicarse el Reglamento de su Ley y el Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, S. A. de C. V., fue liquidado en el año de 1964.

(*) Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

Al mismo tiempo que el Consorcio se establecía y -
funcionaba, lo hicieron las Mutualidades (1955), empezando sus ope-
raciones en gran escala, y por ello con algunas deficiencias técni-
cas. En su primer año completo de operación (1956) emitieron pri-
mas por \$ 47'000,000.00 y pagaron indemnizaciones por un monto -
de \$ 90'000,000.00, cubriendo 1'160,000 Has., garantizando inver-
siones por más de \$ 800'000,000.00.

En 1963, se aseguraron 1'331,066 Has.; sumas ase-
guradas: \$ 1.276'168,000.00 y se pagaron indemnizaciones en equi-
lente a \$ 178'989,669.00. (*)

El funcionamiento de estas instituciones se concretó
al aseguramiento de cultivos habilitados por los Bancos Nacionales
de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal.

El Gobierno Federal, con el objeto de facilitar más
sus operaciones y lograr sus postulados, optó por concederles sub-
sidio para su funcionamiento; apoyando la posible insolvencia de la
Mutualidad en el pago de la indemnización en los términos del artí-
culo 3o. del Decreto que autorizó la formación de esas institucio-
nes, disponiéndose que el Banjidal y el Bangrícola "podrán suplir

(*) Cifras obtenidas del "Resumen del Resultado de Operaciones" -
del Consorcio y Mutualidades; Archivo de la ANAGSA.

deficiencias en las primas que resulten de las operaciones de seguro agrícola integral practicadas por dichas Mutualidades, a efecto de que puedan cubrir los siniestros a su cargo"; siendo indispensable que para tal efecto las Mutualidades hayan agotado sus recursos. Y el Gobierno Federal reembolsará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el monto que los Bancos antes citados hayan erogado para ese motivo. (*)

Como podemos observar, la intención fue encomiable por parte del Gobierno, en vista de que otorgó todo su apoyo con miras a alcanzar el cometido para el cual se habían creado las mutualidades.

La Federación de Sociedades Mutualistas del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, es el órgano representante de todas las mutualidades, las cuales a partir de la promulgación de la Ley del Seguro Agrícola actuaron en reaseguro con la Aseguradora que al efecto se formó; disponiéndose lo conducente en el artículo 60. de la misma, fracciones III y IV.

ASEGURADORA NACIONAL
AGRICOLA Y GANADERA.

El 30 de diciembre de 1961 se publicó la Ley del Se--

(*) Decreto del 12 de junio de 1956.

guro Agrícola Integral y Ganadero, la cual estableció las bases y normas para el funcionamiento del seguro agropecuario en el país y ordenó la constitución de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, como Institución Nacional de Seguros, para prestar y manejar este servicio. No fue sino hasta después del 6 de septiembre de 1963, fecha en que se publica el Reglamento de la Ley antes citada, cuando empieza a funcionar la Aseguradora.

De acuerdo con la Ley, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., debería quedar constituida como sociedad anónima con un capital inicial no inferior a \$ 25'000,000.00, representado por tres tipos de acciones: las de la Serie "A", suscritas íntegramente por el Gobierno Federal, que cubriría por lo menos el 51% de la totalidad del capital; la Serie "B" suscrita por organismos nacionales de crédito y organismos auxiliares nacionales de crédito, así como otro tipo de empresas de participación estatal; y la Serie "C" que podría ser suscrita libremente, dando preferencia a las sociedades mutualistas, aunque las instituciones de crédito privadas podrían intervenir también (Art. 7o. Ley).

En la integración del Consejo de Administración, los Consejeros de la Serie "A" representan a: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Departamen

to de Asuntos Agrarios y Colonización; y Banco de México, S. A. -- Los de la Serie "B" a: Bangrícola; Banjidal; Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. Finalmente los de la Serie "C" a: Federación de Sociedades Mutualistas del Seguro Agrícola y Ganadero; e instituciones de crédito privadas, aunque realmente éstas se han mantenido al margen. (Art. 9o. Ley).

El órgano supremo de la Aseguradora, lo integra el Consejo de Administración, actuando en pleno o a través de su Comisión Ejecutiva. (Arts. 10 y 11).

El artículo 14 autoriza a la Institución para establecer oficinas a través de las cuales la Aseguradora pueda ramificar su actividad, lo cual es conveniente en aquellos lugares en donde no existan mutualidades.

Por último, ha de observarse que los gastos de administración y balance anual serán objeto de inspección y vigilancia por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

OBJETO DE LA ASEGURADORA
NACIONAL AGRICOLA Y GANADERA.

Además de practicar directamente las operaciones de seguro agrícola integral y de seguro ganadero, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera reasegura los contratos operados di-

rectamente por las mutualidades, encontrándose facultada además - para practicar otras operaciones de seguro que le autorice la Secre- taría de Hacienda y Crédito Público en los ramos de producción agropecuaria y conexos; pudiendo asimismo reasegurar también a institu- ciones mexicanas de seguros por la operación de otros tipos de seguros agrícolas; y como consecuencia de todo lo anterior expresamente se le faculta para ceder o reasegurar los riesgos contratados en - forma directa o los reasegurados a las mutualistas o a otras institu- ciones; se le señala como otro aspecto de su objeto el llevar investi- gaciones, estudios y cálculos necesarios para practicar las operacio- nes que le competen, debiendo llevar las estadísticas correspondientes, formulando las recomendaciones que procedan para el mejor fun- cionamiento del seguro.

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, el segu- ro agrícola integral y ganadero, tiende a proteger a un sector importante de la población, que se halla hundido en la pobreza. No tiene - como miras esenciales la protección individual y familiar del campesino , como lo podría constituir el Seguro Social, sino que tiene por objeto resarcir al agricultor de las inversiones necesarias y direc- - tas efectuadas en su cultivo para obtener una cosecha, cuando ésta - se pierda total o parcialmente como consecuencia de la realización -

de alguno o algunos de los riesgos previstos; y al ganadero resarcirlo de las inversiones efectuadas en su ganado cuando éste perezca, pierda su función específica o se enferme, a fin de que esos sujetos se incorporen al proceso productivo (artículos 2o. y 3o. de la Ley), - de donde resulta la indudable importancia que, desde el punto de vista económico, adquiere el aseguramiento de esos bienes, para el desarrollo del país.

En esta forma nos es fácil comprender el por qué de la intervención estatal en tan grande empresa.

Por todo lo anterior, el seguro agrícola integral ha sido caracterizado como un servicio público, en vista de que posee la esencia de éste, que consiste en responder a una necesidad colectiva, y estar atendida por el Estado. (*) De aquí se desprende además que la empresa: 1) Haya sido creada por el propio Estado; 2) Mediante una organización de interés público dotada de personalidad y medios económicos suficientes; 3) No debe perseguir ningún lucro. Esto se determina principalmente en el artículo 32 de la Ley que dice: "Las primas que se cobren por los seguros agrícola integral y ganadero, serán las suficientes para cubrir los siniestros esperados y los gastos de administración de la Institución a cuyo efecto se harán los cál-

(*) Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo, pág. 120.

culos actuariales respectivos, tomando en cuenta las características de cada lugar y de cada especie vegetal o animal que vaya a asegurarse". Y el 23 que señala: "El Gobierno Federal determinará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de acuerdos generales dictados periódicamente, qué parte de las primas del Seguro Agrícola Integral y del Seguro Ganadero quedará a su cargo - en cada región y para cada cultivo". En el párrafo segundo de esta disposición se afirma contundentemente que para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá tomar en cuenta la capacidad económica del campesino, así como las características económicas de los cultivos y ganado, de las diversas zonas del país, para determinar la prima a pagar; 4) Debe su actuación quedar bajo la influencia del derecho común. (*) Observemos que todo ello puede caber dentro de lo dispuesto en la Ley que rige a la ANAGSA, en lo relativo a su creación, objeto, funcionamiento y control.

De lo anterior se desprende que el Seguro Agrícola Integral y Ganadero debe ser considerado como una institución de seguridad social.

Esta es la acepción más generalmente aceptada en nuestra época; sin embargo, se empieza a perfilar más claramente

(*) Andrés Serra Rojas, ob. cit., pág. 124.

al considerársele como un sistema de seguro de carácter mixto, pues ha de tomársele en cuenta con una naturaleza especial que toma características tanto del seguro privado como del social.

Debe poseer la organización de los seguros privados, y aunque éstos persigan un lucro y el agrícola no, éste en su funcionamiento deberá ser estricto, con el fin de evitar un paternalismo hacia el campesinado que lo pueda perjudicar. Realmente si lo consideramos únicamente como de carácter social, puede afectarse negativamente a la iniciativa creadora del agricultor, al sobreprotegerlo, volviéndolo irresponsable. Además es de tomarse en cuenta que si así fuera "el peso del costo de las indemnizaciones, el sostenimiento del gasto de administración, el control de su adecuada aplicación y la responsabilidad de disminuir los riesgos y, en general, las demás obligaciones derivadas de su aplicación"^(*), serán transferidas al Estado omnipotente, el cual protegería absolutamente al campesino, sin permitirle actuar en ningún momento, creyendo éste que el Gobierno estaría obligado en todo momento a resarcirlo en las pérdidas que aun por su irresponsabilidad ocurrieren.

En cambio si lo consideramos con carácter mixto, co-

(*) Sr. José Florencio Guzmán: Conferencia sobre Aspectos Jurídicos y su relación con el Crédito Agropecuario del Seguro Agrícola y Ganadero, Santiago de Chile, 9 de septiembre de 1969.

mo un tipo especial de seguro con una finalidad social, y con una administración de seguro privado, se podría establecer que esta clase de seguro tiene como finalidad la protección de la riqueza agrícola - y la estabilidad del trabajador campesino.

Por ello se procura la aplicación más amplia y de una manera "obligatoria" directa o indirectamente; y por la misma causa no puede existir el lucro en detrimento del agricultor empobrecido. La organización aseguradora pretende ser similar a las empresas que operan los seguros privados, intentando bajar al mínimo los gastos de administración, procurando obtener beneficios, aun cuando limitados; por lo que la prima deberá ser pagada total o parcialmente por el agricultor, a fin de que adquieran conciencia de su obligación. (*) Se procurará asimismo que en lo posible, su funcionamiento como empresa privada dé posibilidades a que la prima cubra el monto de los siniestros, el costo de administración y permita una reserva de capitalización". (**)

En resumen diremos que la naturaleza mixta del seguro origina: a) que en su administración y control concurren los lineamientos típicos del seguro privado, y b) que participe de las orienta-

(*) José Florencio Guzmán, ob. cit.

(**) Seminario Inter-regional sobre Seguros y Reaseguros. José Florencio Guzmán, Praga, Checoeslovaquia: 20 a 31 de octubre de 1969.

ciones altruistas y desinteresadas del Seguro Social al proteger a una clase desprotegida que ocupa un alto porcentaje de la población.

Este concepto de la esencia del Seguro Agrícola Integral y Ganadero es lo más reciente otorgándosele, como vimos, un carácter mixto. A pesar de ello, es de gran importancia el observar que el organismo que se encargará de su operación debe ser creado y controlado, supervisado y autorizado en sus funciones, directamente por el Estado, el que también otorgará el financiamiento necesario, como servicio público que es. Esto en razón a que sólo el Estado es está capacitado para determinar el orden de necesidad de producción de los productos agrícolas, y la distribución de los recursos que son indispensables en este sector.

La intervención de la actividad pública, se justifica, to mando a su cargo esa importante operación como lo es el Seguro Agrícola y Ganadero, ya que los intereses del campesino no pueden abando narse en manos de quienes pretendan lucrar o abusar de ellos, pues dada su pobreza e ignorancia, son incapaces de defenderse por sí so- los.

Por lo anterior, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., se encuentra sujeta a una serie de disposiciones le

gales para efectos de su control, inspección y vigilancia, resultán-
dole aplicable, en primer término, la Ley del Seguro Agrícola Inte-
gral y Ganadero y supletoriamente la Ley General de Instituciones
de Seguros y la Ley sobre el Contrato de Seguro.

Por todo lo anterior, podemos considerar al seguro
agrícola dentro de la división del seguro de bienes, protegiendo el -
patrimonio del agricultor, en las inversiones que éste efectúa para
lograr su cultivo. Asimismo, tendrá en su funcionamiento y contra
tación la misma esencia de los seguros privados; pero la finalidad,
y ausencia del afán de lucro, así como el altruismo que lo inspira,
lo hace formar parte de los seguros sociales; dado que además tie-
ne una ingerencia preponderantemente estatal en su administración.

La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera apoya
a las mutualidades, celebrando para ello los necesarios contratos -
de reaseguro, los cuales deberán ser aprobados por la Secretaría -
de Hacienda y Crédito Público, y únicamente operarán respecto a -
las zonas y cultivos que determine anualmente la Aseguradora a tra
vés de los programas de aseguramiento. Los reaseguros con las -
mutualidades, los contratarán éstas sobre el total de riesgos que hu
bieren asegurado. Deberán asimismo formular balances y estados -
de pérdidas y ganancias de cada ejercicio, lo cual será revisado por

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiendo la Aseguradora, en defecto de aquélla, realizar investigaciones y auditorías - cuando así lo estime pertinente. (Capítulo VI Ley).

Las oficinas son los organismos ramales de la Aseguradora en los diversos estados de la República, donde no existan - mutualidades.

La Comisión Nacional de Seguros será el organismo que tendrá facultades de vigilancia en lo relativo a la actividad aseguradora y reaseguradora, propiamente dichas, que realice la Institución. (Art. 71 Ley).

El Asegurado. - Puede serlo el pequeño propietario o el ejidatario, sea agricultor o ganadero. Para ambos el seguro - será obligatorio si han sido habilitados por la banca oficial, conforme al artículo 4o. de la Ley de la Materia. Si el agricultor o ganadero no han sido acreditados por alguna de esas instituciones, estarán en libertad para contratar el seguro.

El Beneficiario. - "Es la persona física o moral que habiendo o no solicitado el seguro, haya sido designado por el solicitante para cobrar la indemnización, en el caso de siniestro, siem

pre que tenga un interés legítimo para ello". (*) Puede observarse - que en la práctica el beneficiario es el mismo asegurado, el Banco, o ambos mancomunadamente. Si hay cambio de beneficiario, se tendrá que dar aviso a la Aseguradora.

OPERACION DEL SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO.

Para la práctica del seguro agrícola integral el Territorio Nacional se divide en zonas que tengan características ecológicas y económicas similares, a las que se le denominan "zonas de seguro diferenciado". (**) Tratándose de seguro ganadero la Secretaría de Agricultura y Ganadería delimitará regiones del país con características ecológicas y económicas similares. (***)

Con base en la división territorial que se menciona en el párrafo anterior, la ANAGSA da a conocer sus programas de operaciones, indicando la parte de prima que deban pagar los asegurados.

Los programas de aseguramiento indicarán entre - otros aspectos importantes, y además de las coberturas para cada -

(*) Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, Art. 48.

(**) Reglamento de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, Art. 30.

(***) Reglamento citado, Art. 63.

especie, según el tipo de cultivo y la fecha límite de siembra y recolección, las tasas de primas que para cada especie según el tipo de cultivo, correspondan a cada zona de seguro diferenciado.

Serán asegurables los cultivos que se implanten en la región que se les fija, y que no se encuentren sujetos a riesgos inminentes; que se practiquen en terrenos de fácil acceso; que la siembra se efectúe dentro de las fechas límites que la Secretaría de Agricultura determine; que el cultivo no se encuentre ya afectado por un siniestro; que no sean cultivos experimentales; que no sean cultivos que se realicen en lugares donde otros del mismo tipo se hayan siniestrado; que no sean cultivos en que se requiera una inversión superior al valor de la cosecha esperada; y que al dueño del cultivo no se le hubiere rescindido o cancelado con anterioridad un contrato de seguro agrícola o ganadero por causas imputables a él. (Art. 2o. del Reglamento).

Para cada zona de seguro diferenciado se determinará la cobertura por hectárea, tomándose en cuenta la especie y tipo de cultivo a asegurar; considerándose asimismo, el costo de las inversiones necesarias y directas que se han de efectuar y que habrán de amortizarse con el valor de la misma cosecha. Los conceptos en los que se invertirá son: labores preparatorias; riegos en los

cultivos de regadío, fertilizantes, fumigantes, insecticidas y sus aplicaciones; semillas, siembras y trasplante; labores de beneficio; recolección y transporte de la cosecha al lugar de almacenaje. (*)

El seguro agrícola no cubrirá más del 70% del valor del producto, ni puede exceder del total de la inversión necesaria y directa hasta la obtención de la cosecha. Sin embargo, ello variará de acuerdo al tipo de cultivo, y así los de temporal, de humedad y de riego eventual, sólo quedarán cubiertos hasta por el 50% del valor de la cosecha. Los de riego sin fertilizantes o de temporal, de humedad o de riego eventual con fertilizante, hasta el 60% de la cosecha media probable. Y el 70% de los cultivos de riego con fertilizante. (Art. 10o. del Reglamento). Aquí es de observarse el interés económico social que se persigue, al intentar mejorar las condiciones de cultivo, al reducir la cuantía de la prima si los cultivos son de riego, con fertilizante, con semillas mejoradas, etc.

Si como resultado del cálculo actuarial un cultivo resultara antieconómico en relación a la tarifa de la prima, se considerará como "no asegurable", en la zona de seguro diferenciado correspondiente.

(*) Reglamento, Art. 8o.

Riesgos cubiertos. - Según el artículo 24 de la Ley - de la Materia, el seguro agrícola integral cubrirá los riesgos de: - a) sequía; b) helada; c) granizo; d) vientos huracanados; e) in cendio; f) enfermedades y plagas; g) exceso de humedad; y h) - inundación.

Procedimiento. - Solicitud: El pretense asegurado - iniciará los trámites para lograr el aseguramiento, mediante una solicitud del mismo ante la propia Aseguradora, la mutualidad - de la región o la Oficina local, en donde se efectuará el cultivo.

Cuando se solicite un seguro por cuenta de otro, o a nombre propio, se deberá declarar todo lo referente al cultivo que se considere de importancia. Tratándose de explotaciones financia das, si el habilitador es institución de crédito u organización auxi- liar de crédito, el habilitador puede formular una solicitud múlti- ple de aseguramiento de sus acreditados.

Inspección previa. - Una vez hecha la solicitud, inspec tores de la Aseguradora realizarán "la inspección previa al asegura- miento", a fin de determinar si el cultivo es susceptible de asegurar se de acuerdo con lo siguiente:

- 1) Que se haya realizado la siembra;
- 2) Que sea el mismo cultivo para el que se solicitó el aseguramiento;
- 3) Que la siembra se hubiere efectuado dentro del período determinado;
- 4) Que la densidad de población en la superficie total sea superior al 75% de la población normal;
- 5) Que el cultivo solicitado en aseguramiento no se encuentre siniestrado con anterioridad a la inspección previa; y
- 6) Que la siembra no esté expuesta a riesgos inevitables e inminentes.

La Aseguradora dentro de un término no mayor a 20 días, contados a partir de la fecha en que se entregue la solicitud, deberá comunicar al solicitante la aceptación o rechazo; expresándose los motivos, o las condiciones sobre las cuales acepta el seguro propuesto. (Art. 23 Reglamento).

Al comprobarse todo lo anterior, se procederá a la -

"expedición de la póliza".

Esta constituye propiamente el contrato de seguro; y deberá constar por escrito en modelos de póliza que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Art. 25 Reglamento).

No hará falta expedir dos pólizas, cuando dos cultivos de la misma especie y tipo que efectúe el agricultor, no estén separados entre sí por más de un kilómetro.

Aunque las pólizas serán individuales, tratándose de sociedades locales de crédito agrícola, o de crédito ejidal, así como de grupos solidarios, se expedirá a nombre de cualquiera de éstos; pero en un anexo se listarán los nombres de los socios o miembros asegurados, los que individualmente cumplirán con las obligaciones y adquirirán derechos.

El seguro empieza a proteger al cultivo desde el momento en que se encuentre visible o lo suficientemente arraigado como para subsistir; esto en los cultivos ocasionales. Pero en los cultivos perennes desde el momento en que se expide la póliza y en los dos casos deberá antes haberse pagado la prima. Terminará aquella protección, en el momento que se determine en la póliza, o antes, si los frutos hubieren sido desprendidos de la planta. Po-

drá, sin embargo, prorrogarse la vigencia de la póliza si por la realización de un riesgo se detuviera la recolección.

Se puede modificar una póliza cuando: a) La superficie sembrada sea inferior a la solicitada o amparada; b) La superficie sea superior a la amparada originalmente por la póliza; c) El tipo de semilla o la variedad de cultivo, sean diferentes a lo estipulado en la solicitud o determinado en la póliza.

Obligaciones del asegurado. - Las obligaciones surgen del contrato mismo, fundadas en la Ley y su Reglamento, así como en lo dispuesto en la Ley sobre el Contrato de Seguro, que sólo en casos excepcionales se aplica supletoriamente a la anterior, aunque de hecho la primera funda sus disposiciones medulares en esta última.

En resumen, son las siguientes: a) Llevar a cabo todos los trabajos de acuerdo con el calendario que se incluye en la póliza misma, efectuando también oportunamente las labores necesarias para el cultivo. b) Efectuar las labores indicadas por las autoridades fitosanitarias. c) Poner en conocimiento los contratos de seguro que celebre con otras empresas, y respecto al mismo cultivo. d) Si ocurre un siniestro, obtener la anuencia de la Asegurado-

ra para proceder a la recolección. e) Dar aviso del siniestro si éste se presenta, sea parcial o sea total, lo cual deberá realizarse dentro de las 72 horas siguientes. Dar aviso de las circunstancias que agraven el riesgo, dentro de las 24 horas siguientes. Se avisará también si se va a iniciar la recolección; y su omisión origina la pérdida del derecho a indemnización si ocurriere un siniestro, al estarse efectuando aquélla.

De los ajustes y pago de indemnización. - Se procederá a levantar un "acta de inspección de siniestro" en el caso de que éste ocurriera, sea total o parcial, y en este último caso otra de "inspección en recolección", en su oportunidad. Basándose en los "endosos de aumento o disminución" que se hubieren efectuado, así como en las actas de inspección de siniestro o de recolección, se determinará si procede o no la indemnización.

El monto a pagar, lo calculará la Aseguradora de acuerdo a lo siguiente: 1) Si el siniestro fue total, la indemnización será igual al monto de las inversiones efectuadas hasta el momento de ocurrir el siniestro; pero nunca éstas serán superiores al total de la cobertura, hasta el momento en que la póliza determine que de

ben ser efectuadas. 2) Si el siniestro es parcial se hará un pago - igual al de las inversiones efectuadas, menos el valor de la cosecha que se haya logrado.

Si a pesar de ocurrir el siniestro parcial el valor de la cosecha obtenida es superior a la cobertura determinada en la póliza, no habrá indemnización.

Las inversiones que se efectúen después de haberse levantado el "acta de inspección de siniestro" total, no serán reconocidas para el pago de la indemnización, ni las que se efectúen en exceso a lo fijado en la póliza.

Todo lo anterior, se calculará en el llamado "cuadro de ajuste de siniestro total o parcial", determinándose si ha lugar a la indemnización, lo cual deberá comunicarse a la Aseguradora dentro de los 30 días posteriores a que se haya levantado el acta de inspección de siniestro, expresándose los motivos que dieron lugar a la "negativa de indemnización" si ésta procede. Si el asegurado tiene derecho al pago, se le enviará una orden "de pago de indemnización", la cual presentará ante la Mutualidad u oficina correspondiente, recibiendo el monto de la indemnización al propio tiempo - que firmará el "recibo finiquito de pago de indemnización", el que -

descarga totalmente de las obligaciones contractuales que derivan para la Aseguradora.

CARACTER SUI GENERIS DEL
SEGURO AGRICOLA INTEGRAL
EN MEXICO.

En los Estados Unidos de Norteamérica, país donde el seguro de cosechas ha evolucionado grandemente, aquél posee un enfoque y perspectiva distinta a la que en México se tiene. En aquel país se busca mediante el aseguramiento, "garantizar un mínimo de cosecha al agricultor", aun cuando un siniestro haya provocado la pérdida total de su cultivo. Con esas bases la organización es diferente a la nuestra. Así, la cobertura e indemnización a pagar ha variado en el tiempo, aunque en esencia se busque el mismo fin; de esta manera el seguro se ha basado: a) En la determinación de una cantidad fija de producción de cultivo; b) En un valor fijo de la cosecha; y c) En una combinación de los dos, y una selección del monto de amparo del seguro por acre de producción.

También es de observarse que la adquisición de un seguro, es absolutamente voluntaria para el agricultor.

Por otra parte, aun cuando en la mayoría de los tipos de seguro empleados, el monto del seguro se basará en un pre-

descarga totalmente de las obligaciones contractuales que derivan para la Aseguradora.

CARACTER SUI GENERIS DEL
SEGURO AGRICOLA INTEGRAL
EN MEXICO.

En los Estados Unidos de Norteamérica, país donde el seguro de cosechas ha evolucionado grandemente, aquél posee un enfoque y perspectiva distinta a la que en México se tiene. En aquel país se busca mediante el aseguramiento, "garantizar un mínimo de cosecha al agricultor", aun cuando un siniestro haya provocado la pérdida total de su cultivo. Con esas bases la organización es diferente a la nuestra. Así, la cobertura e indemnización a pagar ha variado en el tiempo, aunque en esencia se busque el mismo fin; de esta manera el seguro se ha basado: a) En la determinación de una cantidad fija de producción de cultivo; b) En un valor fijo de la cosecha; y c) En una combinación de los dos, y una selección del monto de amparo del seguro por acre de producción.

También es de observarse que la adquisición de un seguro, es absolutamente voluntaria para el agricultor.

Por otra parte, aun cuando en la mayoría de los tipos de seguro empleados, el monto del seguro se basará en un pre-

cio determinado que se establece para el producto, el agricultor puede escoger un monto inferior al promedio, y de acuerdo a ello también la prima será más económica. (*)

En Estados Unidos el seguro opera con un tipo de agricultor que cuenta con medios económicos y suficientes conocimientos, no sólo para llevar a cabo el desarrollo de la agricultura a un nivel más adecuado, sino también para hacer costeable la función aseguradora sobre los cimientos y enfoques en los que se encuentra.

En México, la situación es distinta: Los recursos económicos para respaldar la actividad agrícola y sacarla del estado en el que se encuentra, no son suficientes; y los conocimientos del agricultor son muy reducidos, permaneciendo en un estado de atraso respecto a su labor.

Es por eso que el seguro agrícola debe ser concomitante con esa realidad, tratando de estructurarse conforme a ella.

El artículo 2o. de la Ley de la Materia, dispone: "El Seguro Agrícola tiene por objeto resarcir al agricultor, en los términos de la presente Ley y su Reglamento, de las inversiones necesarias y directas efectuadas en su cultivo, para obtener una cosecha,

(*) Ver Conferencia de Everett Sharp, con motivo del Primer Seminario Centroamericano del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

cuando ésta se pierda total o parcialmente como consecuencia de la realización de alguno de los riesgos previstos en esta Ley¹¹.

El aseguramiento únicamente de las inversiones llevadas a cabo para el logro o beneficio del cultivo, permiten al agricultor en caso de siniestro total, la obtención de una indemnización, que lo pone en posibilidad de pagar el crédito que lo habilitó, así como evitar las nefastas consecuencias que el no hacerlo le produciría.

En nuestro medio, y de acuerdo a la idiosincrasia campesina, sería negativo asegurar un mínimo de beneficio por la pérdida de la cosecha, como en los Estados Unidos sucede. Así al tener la garantía de un mínimo de ganancia una vez pagado lo que se invirtió, provocaría en muchos casos el abandono absoluto del cultivo, sabiendo que se posee el aseguramiento; lo que provocaría la depresión instantánea de la producción agrícola y del mismo seguro agrícola, lo cual constituiría un instrumento nugatorio en la política agraria.

De otra forma, el aseguramiento únicamente de lo invertido constituye un respaldo para el campesino, sabiendo que no quedará endeudado para con su habilitador, y que deberá procurar obtener el máximo rendimiento de su cosecha con el fin de obtener alguna ganancia para su propio beneficio.

A ello también contribuye el negar la indemnización - en un momento dado al agricultor que por causas imputables a su - descuido, negligencia o mala fe, haya provocado o permitido la realización del siniestro.

Por todo lo anterior, es de observarse que el seguro agrícola relativo únicamente a "inversiones", constituye un aliciente muy poderoso para la mejor producción agrícola; lo que también puede afirmarse del seguro ganadero que funciona sobre los mismos principios, evitándose en todo momento una acción excesiva de tipo paternalista y de índole estatal, que entorpezca la creación de un modo de pensar y de actuar dentro de un rígido sentido de responsabilidad; procurándose asimismo, y con vistas en lo anterior, contar en todo momento con la cooperación del mismo agricultor para el máximo resultado en la producción; lo cual si no brota espontáneamente, habrá que motivarlo, haciendo saber al hombre que de no contar con su trabajo bien intencionado y responsable, no se le indemnizará, - pues como dijimos, el Estado por ningún motivo asumirá la labor de mantener económicamente al agricultor indefinidamente. En efecto, de todo ello resultaría imposible sacar del estado misérrimo en que se encuentra el campesino mexicano.

SEGURO GANADERO.

Para la contratación de este tipo de seguro se siguen trámites similares a los necesarios para el seguro agrícola integral. Sin embargo, los riesgos previstos son los siguientes: muerte, enfermedad y pérdida de la función específica del animal. Las especies y razas asegurables son determinadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la de Hacienda y Crédito Público, las que fijarán asimismo, las edades límites de aseguramiento y las regiones de la República en donde se deberán localizar para su propio beneficio y emisión de la póliza correspondiente, disminuyéndose así al mínimo el riesgo.

La cobertura por concepto de enfermedad y pérdida de la función específica sólo se logrará si antes el ganado ha sido asegurado para el riesgo de muerte.

Las inspecciones anteriores al aseguramiento, tienen como objeto el investigar si el animal se encuentra dentro de los límites de edad; si pertenece a la especie y raza que han sido autorizadas; si padece tuberculosis, brucelosis, leptospirosis, tricomineasis y bibriosis; si presentan defectos físicos o síntomas de enfermedad; y si la prueba del semen presenta más del 50% de

movilidad. En defecto de alguno de estos requisitos se niega el aseguramiento.

La póliza será expedida por una vigencia definida sin exceder de un año.

Si existe una circunstancia que agrave el riesgo se deberá dar aviso a la Aseguradora, que levantará un acta. Si el ganado está cubierto contra enfermedad, los gastos por concepto de tratamiento médico, corren por cuenta de la Aseguradora. Si sobreviene la muerte, se deberá dar aviso a la empresa aseguradora, como antes se afirmó; lo mismo en el caso de pérdida de funciones específicas o de enfermedad.

Mediante la firma del recibo de finiquito de pago de indemnización la Aseguradora se desliga de cualquier obligación contractual.

Recursos legales. - El artículo 60 del Reglamento, da facultades al asegurado o solicitante del seguro para que, en caso de dictar la institución aseguradora alguna resolución con la cual no esté conforme aquél, o bien que se le haya rechazado el aseguramiento recurra por escrito en vía de reconsideración al Consejo de Administra-

ción de la ANAGSA; o bien ante la Mutualidad u oficina, las que lo -
remitirán al Consejo. También pueden inconformarse las institucion
nes habilitadoras a nombre de sus clientes; y en general cualquier -
organismo oficial o particular que tenga interés en que se conceda
el aseguramiento o se otorgue la indemnización. Aunque este artí-
culo determina que dentro de los 15 días siguientes a la fecha en -
que se tuvo conocimiento de la resolución, se puede recurrir a esta
vía, en la práctica se da entrada a un escrito aunque no cumpla es-
te requisito, siempre y cuando no sea excesivo el tiempo transcu--
rrido para inconformarse.

El trámite que sigue el escrito de inconformidad, -
es el siguiente: Se turna al Departamento Jurídico de la ANAGSA,
el cual abrirá un expediente con ese documento, acusando recibo -
al recurrente, y haciéndose una solicitud de informes a la Mutuali-
dad u oficina contra cuya decisión se presenta la inconformidad. -
Durante todo este tiempo, y si no se hizo al enviar el escrito de in
conformidad, se podrán presentar las pruebas que se estimen con-
venientes.

Al recibirse la información de la Mutualidad u ofici-
na, detallando las causas por las que dictó la resolución recurrida,

queda así el expediente integrado; y junto con las pólizas y copias de las actas diversas, se procederá a efectuar un examen minucioso del contenido de la inconformidad y de las pruebas enviadas por el inconforme; así como de los informes remitidos por la Mutuality u oficina, así como de las actas y póliza en cuestión.

Se hará por último un estudio, presentando lógicamente los argumentos de ambas partes, y las conclusiones a manera de proyecto de dictamen, reconsiderando la decisión recurrida o negando las posibilidades de ello; todo con base en las obligaciones del asegurado y de la empresa aseguradora, determinadas en la Ley del Seguro Agrícola, Integral y Ganadero, y en su Reglamento.

Este proyecto de dictamen será analizado, aprobándolo u objetándolo, primero por el Presidente del Consejo de Administración, y después durante la sesión del mismo, momento en el cual es susceptible de discusión y de modificación, dado que, como ya se afirmó, representantes de organismos interesados, como son los bancos oficiales habilitadores y otras instituciones oficiales, apoyarán en todo caso la inconformidad del asegurado.

Ahora bien, se ha pretendido acusar de injustas y tendenciosas las decisiones a manera de proyecto de dictamen, dado

que lo elabora un órgano que forma parte de la misma Aseguradora; sin embargo, ésta es una aseveración superficial por lo siguiente: - La actividad técnica de la ANAGSA es como la de cualquier otra em presa privada, el pago o la negativa de una indemnización se funda - en los elementos que aparecen en las 'actas de inspección de sinies - tro y de recolección', en cuyos contenidos se determinan las bases para tomar la decisión en uno u otro sentido, en la inteligencia de - que esos documentos son firmados por el asegurado y por el habilitador, quien teniendo más conocimientos que el primero, elimina la posibilidad de una injusticia.

Por otra parte, la existencia de un cuerpo dictaminador que proyecta, y un Consejo de Administración que rectifica o - aprueba, ambos parte de la ANAGSA, permite la agilidad y rapidez en la resolución del caso, lo que evita una dilación perjudicial para el campesino, entorpeciendo la función y sentido social con que debe actuar el seguro, en lo que se podría caer si dicha actividad la - tomara a su cargo otro organismo que en un momento dado podría - considerarse más imparcial.

Independientemente del procedimiento administrati - vo de inconformidad a que se hace referencia, existe el procedimienu

to que establece el artículo 135 de la Ley General de Instituciones de Seguros que determina que en caso de reclamación contra una Institución de Seguros, con motivo del contrato de seguro, el reclamante debe ocurrir ante la Comisión Nacional de Seguros, quien primero actúa como conciliador de intereses, y si esto no es posible, exhorta a las partes para que se sometan ante ella a un juicio arbitral; y todavía si no lo admiten se encuentra el interesado en aptitud de ocurrir ante los tribunales. Esto significa que el inconforme puede hacer uso o no del recurso que previene el Reglamento de la Ley del Seguro Agrícola, y en uno u otro caso, debe ocurrir a la Comisión Nacional de Seguros, bien sea para someterse a un juicio arbitral u optar por seguir los procedimientos ordinarios. Es claro entonces que el procedimiento administrativo no puede perjudicar al inconforme y en cambio si le da posibilidad para resolver ágilmente su reclamación.

Lo expuesto en los precedentes capítulos de esta Tesis, nos lleva a la formulación de las siguientes

CONCLUSIONES:

PRIMERA. - La Revolución Mexicana de 1910, tuvo como meta fundamental alcanzar la justicia social de los grupos económicamente débiles (obreros y campesinos) mediante una legislación adecuada (los artículos 27 y 123 Constitucionales). Por lo que ve a los campesinos el Artículo 27, entre otras cosas, aborda la Reforma Agraria.

SEGUNDA. - Las primeras medidas tendientes a lograr la Reforma Agraria, tuvieron como objetivo el fracciona---amiento de los latifundios a fin de repartirlos entre los campesinos sin tierras. El Estado mexicano dispuso también de tierras nacio---nales, excedentes y demasías en los grandes y medianos predios, para atender las demandas de los campesinos.

TERCERA. - Esta inicial política de reparto de tie---rras, creó serios problemas debido a la falta de capital de trabajo,

carencia de técnica en las explotaciones y ausencia de obras de infraestructura económica y social.

CUARTA. - Ante el problema de falta de capital de trabajo proveniente de las fuentes privadas, los gobiernos de la Revolución crearon la banca oficial para apoyar a los nuevos poseedores de la tierra en ese aspecto. Concomitantemente las instituciones gubernamentales empezaron a luchar contra los otros problemas de falta de preparación técnica, comunicaciones, irrigación, salubridad, escuelas, etc.

QUINTA. - La agricultura y la ganadería son actividades expuestas a fenómenos mesológicos causantes de riesgos incontrolables por el hombre, que se agudizan en nuestro país por sus condiciones geográficas, climatológicas y bióticas.

SEXTA. - La inseguridad de las inversiones que se realizaban y se realizan en estas actividades, ha motivado que los capitales privados se marginaran casi totalmente absteniéndose de participar en el crédito agropecuario.

SEPTIMA. - Por otra parte, en cuanto a los usuarios del crédito oficial, que sufrían daños o perdían sus cosechas, en años sucesivos operaban los siguientes ciclos agrícolas con adeudos

anteriores, lo que les impedía disfrutar de beneficios o utilidades.

OCTAVA. - Por lo anterior, al no existir seguridades de recuperación de las inversiones, la capitalización del agro, quedaba siempre a merced del riesgo de pérdida de sus inversiones. Bajo este panorama el Gobierno consideró necesario realizar los estudios convenientes a fin de encontrar los métodos e instrumentos que pudieran proporcionar el servicio de garantía del capital invertido en explotaciones del campo.

NOVENA. - Después de algunas experiencias nacionales, se encontró al Seguro Agrícola Integral y Ganadero, como el instrumento más adecuado para resarcir al agricultor y ganadero de las pérdidas de sus inversiones cuando sus cultivos se pierdan o se dañen o sus ganados perezcan, enfermen o pierdan su función específica, al realizarse alguno de los riesgos previstos en el contrato correspondiente, siempre que el siniestro no ocurra por actos u omisiones del asegurado.

DECIMA. - Con base en las ideas expuestas, el Estado mexicano implantó, por Decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1961, el Seguro Agrícola Integral y Ganadero, que inició su funcionamiento al expedirse el Reglamento de di-

cha Ley, el cual fue publicado en el mismo periódico oficial de la Federación el día 6 de septiembre de 1963.

DECIMA PRIMERA. - El Seguro Agrícola Integral y Ganadero establecido en la Ley y Reglamento mencionados, participa de algunas características de los seguros sociales en vista de los intereses públicos que protege, como son los del sector agropecuario.

DECIMA SEGUNDA. - No obstante de tratarse de un seguro de tipo social público, de acuerdo con la Ley de la Materia y su Reglamento, su operación descansa sobre los principios de los seguros privados, a fin de aprovechar de esta manera los aspectos positivos de la técnica aseguradora de ese tipo.

DECIMA TERCERA. - El Seguro Agrícola Integral y Ganadero implantado en México debe considerarse como un seguro mixto, en cuanto que participa tanto de las características de los seguros públicos, como de las de los seguros privados.

DECIMA CUARTA. - El régimen de seguridad social en el campo, establecido a través del seguro agrícola integral y ganadero, se refleja, entre otros, en los siguientes aspectos:

a) Al resarcir al campesino en sus inversiones y -

en su trabajo cuando la naturaleza haya destruido el producto de su esfuerzo, le permite continuar en el proceso productivo y lo convierte en sujeto de crédito serio, considerándose de esta manera al seguro agrícola integral y ganadero, como un estabilizador de la economía rural.

b) La presencia de sujetos de crédito serios motivan la acción de capitales privados, que habrían permanecido al margen de las necesidades del crédito agropecuario.

c) El instrumento de recuperación para el caso de ciclos agrícolas adversos, permite al crédito oficial iniciar nuevas operaciones de acuerdo con bases sanas y sin adeudos del sujeto de crédito.

d) Las tierras abiertas al cultivo están por este motivo en aptitud de trabajar sin interrupción con el capital necesario, con independencia de los resultados que se hubieren obtenido en ciclos anteriores.

e) El aprovechamiento de las experiencias y las facilidades de preservar o disminuir la incidencia e intensidad de los riesgos, da como resultado seguridades de mayor producción y de aplicación de la técnica agrícola más adecuada. Todo lo anterior -

propicia el aumento más sensible en el poder adquisitivo de la población campesina, beneficio que se refleja en la economía nacional.

f) La conversión del campesino en un buen sujeto de crédito determina el abatimiento de los tipos de interés, pues lógicamente el inversionista tendrá seguridad de que puede responder en el momento de la amortización de su deuda. Por otra parte, la presencia del crédito bancario elimina el crédito no institucional que generalmente opera en condiciones irregulares y con intereses verdaderamente usurarios.

DECIMA QUINTA. - Para que el seguro agrícola prospere y tenga campo suficientemente amplio para funcionar adecuadamente, es necesario que se evite que los usuarios seleccionen para los aseguramientos únicamente cultivos de "alta siniestralidad", pues detiene la llamada "diversificación de los riesgos", lo que implica distribuir un riesgo a primas disminuidas y haciendo más atractiva la contratación del seguro, dando lugar, como dijimos, a que éste funcione con toda su capacidad.

DECIMA SEXTA. - El medio más adecuado para la generalización del seguro agrícola integral y ganadero, con todos sus beneficios, es que llegara a tener el carácter de obligatorio en las

instituciones crediticias privadas.

DECIMA SEPTIMA. - Al encontrarse las instituciones privadas en la necesidad de que para conceder préstamos se requiera la previa adquisición de un seguro, se evita el desamparo del agricultor ante el acreditante por la pérdida de su cosecha. Lo contrario equivale a propiciar el endeudamiento del campesino y por tanto su descapitalización, haciendo difícil por otra parte a la institución acreditante el volver a otorgar otro crédito; todo ello originado por la pérdida del cultivo a causa de un evento dañoso. Esta acción en pro de la obligatoriedad del seguro, presenta beneficios para la propia institución habilitadora pues tendrá una garantía exacta al monto de su inversión.

DECIMA OCTAVA. - La obligación por parte de las instituciones privadas de contratar los créditos previa la solicitud del seguro, posee otro beneficio como el de la vigilancia que se efectúa respecto a las fechas límites de siembra, aplicaciones de abonos, de insecticidas, fungicidas, etc., y en general todas las medidas de extensión agrícola y ganadera, con lo que se disminuyen o eliminan las posibilidades de realización de los riesgos y se aumenta la productividad de la tierra.

DECIMA NOVENA. - Se considera conveniente plan-

tear la posibilidad de que el Gobierno tomara alguna medida que permita lograr la aplicación obligatoria del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, no sólo a través de las fuentes oficiales de crédito, como sucede hasta ahora, sino también hacerla extensiva a las fuentes privadas institucionales, pues la justificación de cualquier medida al respecto, se encuentra, por una parte, en las razones técnicas expuestas en la conclusión Décima Quinta, y por la otra, en que se lograría que las zonas que por sus condiciones ecológicas están expuestas a menos riesgos y disfrutan de mejores condiciones en sus explotaciones, protegerían a las regiones menos favorecidas y más expuestas a los riesgos, lo que en último término es una forma de lograr la justicia social.

VIGESIMA. - Como un primer paso para alcanzar lo anterior, bastaría con que la Comisión Nacional Bancaria hiciera uso de la facultad que le otorga el último párrafo del artículo 4o. de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero que dice: "La Comisión Nacional Bancaria dictará las normas adecuadas para que las instituciones de crédito privadas y las organizaciones auxiliares de crédito contraten los seguros agrícola integral y ganadero, en los términos de esta Ley".

VIGESIMA PRIMERA. - Por otra parte, la circuns-

tancia de que las instituciones de crédito privadas se encontraran en la necesidad de que los créditos agrícolas y ganaderos tuvieran que contar con el Seguro Agrícola Integral o con el Seguro Ganadero, es consecuente con la ortodoxia bancaria, puesto que las instituciones, al hacer uso de recursos ajenos para sus operaciones activas de crédito, están en la obligación de procurar obtener los mayores y mejores medios de recuperación.

BIBLIOGRAFIA.

- Aguilar Carvajal, Leopoldo. "Contratos Civiles". Editorial Hagtom. México 1964.
- Albornoz, Alvaro de. "Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México". Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México 1966.
- Basave Gómez, David. "Conferencia en el Seminario Centroamericano del Seguro Agrícola y Ganadero. México 1966.
- Calatraba Jr., Alonso. "Consideraciones sobre el Seguro Agrícola en Latino América y la Posibilidad de Formar una Institución Interamericana de Seguro Agrícola. Caracas - Venezuela. 1964.
- Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Tomo I Historia Constitucional 1812-1842. México 1967.
- Casasola, Gustavo. "Historia Gráfica de la Revolución Mexicana - 1900-1960. Tomo I. Editorial F. Trillas, S. A. México 1960.
- Caso, Antonio. "Sociología". Editorial Polis. México 1940.
- Centro Regional de Ayuda Técnica. Agencia para el Desarrollo Internacional. "El Desarrollo de los Países Nuevos". México 1964.
- Chávez P. de Velázquez, Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa. México 1964.
- Chávez Orozco, Luis. "Historia de México (1808-1836)". Editorial - Patria. México 1947.
- Chávez Orozco, Luis. "Historia Económica y Social de México". Ediciones Botas. México 1938.
- Código Agrario.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Cueva, Mario de la. "Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo II. -
Editorial Porrúa. México 1967.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II.
México 1960.

Durán, Marco Antonio. "El Agrarismo Mexicano". Siglo Veintiuno.
Editores, S. A. México-Argentina-España. 1967.

Eicher Carl K. y Witt Lawrence W. "La Agricultura en el Desarrollo
Económico". Editorial Limusa-Wiley, S. A. Mé-
xico 1968.

Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria", Tomo I. Mé-
xico 1941.

Federación de Sociedades Mutualistas del Seguro Agrícola Integral y
Ganadero. Dos Discursos en la VII Convención Nacio-
nal. México 1968.

Fernández y Fernández, Ramón y Acosta, Ricardo. "Política Agrí-
cola". Fondo de Cultura Económica. México 1969.

Flores, Edmundo. "Tratado de Economía Agrícola". Fondo de Cul-
tura Económica. México 1968.

Florencio Guzmán, José. Conferencia en el Primer Seminario Inter-
americano de Seguro Agrícola y Ganadero. Santiago -
de Chile 1969.

Florencio Guzmán, José. Conferencia en el Seminario Interregional
sobre Seguros y Reaseguros. Praga, Checoslovaquia
1969.

García Sierra, Aurelio. "Dinámica Económica Social y Política de la
Reforma Agraria Mexicana". México 1965.

Gibson, Charles. "Los Aztecas bajo el dominio Español 1519-1810".
Siglo Veintiuno Editores, S.A. México-Argentina-Es-
paña. 1967.

- González Díaz Lombardo, Guillermo. Seguro y Reforma Agraria. Experiencias Mexicanas y Seguro Panamericano. - Documento 18 de "Correo Privado". México 1969.
- González Santos, Armando. "La Agricultura". Estructura y utilización de los recursos. Fondo de Cultura Económica. México 1967.
- González de Cossío, Francisco. "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo Desde la Epoca Precortesiana - Hasta las Leyes del 6 de Enero de 1915", Tomo I. - Talleres Gráficos de la Nación. México 1957.
- Gobierno de Chile. Instituto de Ciencias Agrícolas. OEA. Banco Interamericano de Desarrollo. Primer Seminario de Seguro Agrícola y Ganadero. Santiago de Chile. - 1969.
- Gómez, Marte R. Conferencia en el Seminario Centro Americano del Seguro Agrícola y Ganadero. México. 1966.
- González Ramírez, Manuel. "La Revolución Social de México". Tomo III. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. 1966.
- Halperin, Isaac. "El Contrato de Seguro" (seguros terrestres). Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires. 1946.
- Instituto Agrario Nacional. "El Seguro Agrícola y su Institución en Venezuela". Caracas. 1968.
- Keneth Turner, John. "México Bárbaro". Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana. México 1964.
- López Rosado, Diego. Los Problemas Económicos de México. Fondo de Cultura Económica. México.
- Legislación sobre Seguros. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1958.
- Ley de Crédito Agrícola.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

- Ley General de Instituciones de Seguros.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley Sobre el Contrato de Seguro.
- Ley y Reglamento del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.
- Magee, John H. "Seguros Generales", Tomo I. Unión Tipográfica - Editorial Hispanoamericana. México.
- Manzanilla Schäffer, Víctor. "La Reforma Agraria". Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México 1964.
- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa. México 1966.
- Mendoza Berrueto, Eliseo. Tesis Profesional. La Descentralización del Crédito Ejidal. México 1961.
- México 50 Años de Revolución. Tomo II. La Vida Social. Fondo de Cultura Económica. México. 1961.
- Molina Enríquez, Andrés. "Los Grandes Problemas Nacionales". - Imprenta de A. Carranza e hijos. México. 1909.
- Orozco, Winstano, Luis. "Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos". Tomo II. Imprenta de El Tiempo. México 1895.
- Orozco González, Juan. Apuntes sobre "El Seguro".
- Palacios, Porfirio. "El Plan de Ayala". México. 1969.
- Portes Gil, Emilio. "Las Instituciones de Seguros y el Estado Mexicano". Ponencia de México al Ier. Congreso Internacional de Derecho de Seguros. México 1962.
- Reforma Agraria. Tres ensayos. Centro Nacional de Productividad. México 1969.
- Rodríguez Rodríguez, Joaquín. "Curso de Derecho Mercantil". Tomo II. Editorial Porrúa. México 1957

- Romero Flores, Jesús. "La Obra Constructiva de la Revolución Mexicana". Tomo III. Libro Mex-Editores. México-1960.
- Rochac, Alfonso. "El Crédito Agrícola". Salvat Editores, S.A. España 1956.
- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Librería de Manuel Porrúa. México 1965.
- Sharp, Everett S. "Conferencia en el Seminario Centro Americano - del Seguro Agrícola y Ganadero". México 1966.
- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". - Los Antecedentes y la Etapa Maderista. Fondo de Cultura Económica. México 1969.
- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". La Etapa Constitucionalista y la Lucha de Facciones. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires 1962.
- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional". Editorial Porrúa, S. A. México 1944.
- Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Económicos. - Secretaría General. OEA. "Consideraciones sobre el Establecimiento del Seguro Agrícola en América Latina". Washington, D. C. 1966.
- Vivante, César. "Del Contrato de Seguro", Volumen I. - "Derecho Comercial, Tomo 14, Ediar, S.A., Editores. Buenos Aires 1952.
- Weitz, Raanan. "Planeación Rural en los Países en Desarrollo". Memoria de la Segunda Conferencia de Rehovoth, Israel (Agosto 1963). Fondo de Cultura Económica. México. 1969.
- Womack, Jr. John. "Zapata y la Revolución Mexicana". Siglo Veintiuno Editores, S.A. México-Argentina-España 1969.