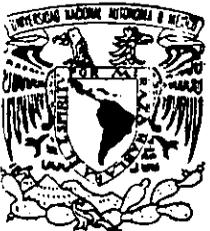


262

2eje.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

"PROYECTO PARA CREAR Y ORGANIZAR AL
INSTITUTO QUE OTORQUE DE MANERA
CONJUNTA PROGRAMAS DE PRODUCCION,
RECURSOS FINANCIEROS, CAPACITACION,
ASESORIA TECNICA Y MERCADO AL CAMPESINO,
PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR
AGROPECUARIO EN MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE RAFAEL PEREZ CAMPUZAMATE



ACATLAN, EDO. DE MEX.



1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

259496



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Doy gracias infinitamente a Dios por permitirme llegar a este momento y cumplir con un propósito tan importante en mi vida.

A la memoria de mis abuelitos **Bartolo Pérez Luna** y **Josefina Hernández Nieto**, que siempre con bondad infinita prestaron su auxilio y nos regalaron el más sincero cariño.

A mis padres, les agradezco el forjar en nosotros el deseo de superación, a ellos principalmente dedico éste y todos los logros que pueda obtener.

A mi padre, quien me ha guiado siempre por el camino del respeto y del trabajo, y se que podré contar con su respaldo para cualquier labor que realice.

A mi madre, por darme su ternura, y por haberme enseñado a valorar lo que se tiene y a forjar ambiciones sanas.

A mis hermanos Raúl, Maricela, Leonor y Adriana, así como a mi sobrino Raulito, a pesar de que por diversas circunstancias no estamos en estos momentos todos bajo el mismo techo, estoy plenamente seguro que nos mantenemos unidos, compartiendo nuestras tristezas y alegrías.

A mi abuelito Rafael Zárate Díaz, por su apoyo de siempre y ayuda desinteresada, y por la preocupación que siempre ha tenido porque nuestra familia se supere.

A mi querida Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, a esta gloriosa Institución, que me ha prestado las llaves para abrir las puertas cerradas.

A mis profesores, que con noble vocación, así como con sus conocimientos y experiencias en la Ciencia del Derecho, me han enseñado la esencia e importancia de esta profesión.

A mi asesor, Licenciado José Miguel González Sánchez, por haber comprendido mis inquietudes y guiarme en la realización de mi Tesis Profesional.

A mi amigo, el licenciado Melchor Reza Carmona, a quien nunca terminaré de agradecer su enorme ayuda para realizar este trabajo, y además que me diera también el mejor ejemplo de lucha por el progreso continuo.

A mis amigos Porfirio Ramírez, Rigoberto Ramírez, Roberto Celis, Lisset Paredes, Guadalupe Cruz, Mariano Loza y Alejandro Hernández, así como al profesor Angel Muro Soto y a su esposa Angélica González, quienes me compartieron momentos de su vida y han estado conmigo en los triunfos como en los fracasos.

INDICE

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO Y CAPACITACION EN EL SECTOR AGROPECUARIO EN MEXICO.

1.- PRIMERA LEY DE CREDITO AGRICOLA DE 10 DE FEBRERO DE 1926.	2
EL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA.	3
LAS SOCIEDADES REGIONALES DE CREDITO AGRICOLA.	6
LAS SOCIEDADES LOCALES DE CREDITO AGRICOLA	8
FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CREDITICIO	11
2.- LEY DE CREDITO AGRICOLA PARA EJIDATARIOS Y AGRICULTORES EN PEQUEÑO DE 2 DE ENERO DE 1931.	13
EL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA.	15
LOS BANCOS REGIONALES DE CREDITO AGRICOLA	15

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS AGRICOLAS.	16
FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CREDITICIO.	19
3.- LEY DE CREDITO AGRICOLA DE 2 DE DICIEMBRE DE 1935.	20
4.- LEY DE CREDITO AGRICOLA DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942	22
5.- LEY DE CREDITO AGRICOLA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1955	23
6.- LEY GENERAL DE CREDITO RURAL DE 27 DE DICIEMBRE DE 1975.	25
7.- LEY ORGANICA DEL SISTEMA BANRURAL.	27
CAPITULO SEGUNDO.	
CONSIDERACIONES PRELIMINARES.	
1.- FINALIDADES DE OTORGAR FINANCIAMIENTO Y NECESIDAD DE CAPACITAR PARA SU APROVECHAMIENTO.	29
2.- LA BANCA PRIVADA.	33
3.- LA BANCA DE DESARROLLO	35

4.- LA RECTORIA ECONOMICA	37
5.- LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES.	40
6.- LOS SUBSIDIOS.	49
7.- LAS SOCIEDADES RURALES.	52
8.- SISTEMAS AGROPECUARIOS EN OTROS PAISES.	54

CAPITULO TERCERO.

REGIMEN JURIDICO DEL SECTOR AGROPECUARIO.

1.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	59
2.- LEGISLACION AGRARIA.	62
3.- LEGISLACION AGRICOLA GANADERA.	70
4.- LEGISLACION CREDITICIA	83

CAPITULO CUARTO.

PROYECTO PARA EL FOMENTO AGROPECUARIO.

1.- INEFICACIA DE LAS LEYES RELATIVAS AL FOMENTO AGROPECUARIO.	87
2.- NORMATIVIDAD NECESARIA.	89
3.- PERSPECTIVA DE LA LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE PROGRAMAS, FINANCIAMIENTO Y APOYO AGROPECUARIO	91
4.- INSTITUTO DE PROGRAMAS, FINANCIAMIENTO Y APOYO AGROPECUARIO	92
NATURALEZA JURIDICA.	92
OBJETO.	97
FUNCIONES.	98
ORGANIZACION.	100
FUNCIONAMIENTO.	109
CONCLUSIONES.	114

INDICE DE NOTAS DE PIE DE PAGINA	120
BIBLIOGRAFIA.	125

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- ASERCA** Apoyos y Servicios de Comercialización Agropecuaria.
- BCR** Bancos de Crédito Rural.
- BNCR** Banco Nacional de Crédito Rural.
- CADER** Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.
- EUA** Estados Unidos de América.
- LAA** Ley de Asociaciones Agrícolas.
- LAG** Ley de Asociaciones Ganaderas.
- LAN** Ley de Aguas Nacionales.
- LDDR** Ley de Distritos de Desarrollo Rural.
- LFEP** Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- LOAPF** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- LOS** Ley Orgánica del Sistema Banrural.
- LSSS** Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
- SAGAR** Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- SCyDA** Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- SECOFI** Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social.
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

INTRODUCCION.

Es indudable la importancia que el sector agropecuario representa para cualquier país, ya que además de ser parte importante para la acumulación de riquezas, es precisamente en el campo en donde se producen los alimentos que necesita la población.

En México, la principal preocupación en años anteriores fue la tenencia de la tierra, ya que ésta se encontraba acumulada en unos cuantos propietarios. En la actualidad, se supone ya se ha distribuido entre las personas que carecían de ella, pues la figura del reparto ya no la encontramos contemplada dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Ahora se presenta una situación todavía más alarmante, y es precisamente que el campo mexicano no produce, lo cual se refleja en la necesidad que tenemos de importar en forma cada vez más frecuente productos agrícolas y ganaderos de otros países, lo que llega a parecer incluso absurdo, pues si consideramos nuestro vasto territorio, y las condiciones favorables que se presentan en gran parte del mismo, deberíamos incluso obtener excedentes considerables.

Lamentablemente se carece de la tecnología moderna que permita incrementar la producción, se siguen empleando los sistemas tradicionales de cultivo, la mayoría de los campesinos siembran casi los mismos productos, bajo las mismas técnicas rudimentarias que utilizaban sus antecesores. Idéntica situación se presenta en la actividad ganadera, cuyo sistema predominante se basa en el pastoreo. En ambos casos se depende casi completamente de las condiciones

del clima, principalmente de la precipitación fluvial, imperando pues una gran relatividad e incertidumbre.

Para intentar dar solución a esta situación, nuestros gobernantes han promulgado una serie de leyes e implementado varios programas a fin de canalizar recursos a la actividad en el campo, sin que se hayan obtenido resultados satisfactorios. Además se han entregado a los productores rurales algunos subsidios, lo que en la mayoría de los casos ha servido para satisfacerles sus necesidades elementales, y en nada se ha favorecido a la actividad agropecuaria, y por lo tanto no se ha podido contribuir al progreso económico del país, y ni siquiera de la persona misma que recibió esa ayuda.

Desde nuestra personal perspectiva, consideramos que existen multitud de factores que contribuyen al estancamiento en la productividad agropecuaria, pero ellos derivan de la cuestión medular que se encuentra en la propia legislación que reglamenta los preceptos constitucionales en lo relativo al fomento agropecuario, pues el Texto Constitucional dispone que el Estado deberá de promover el desarrollo rural integral, precisamente mediante leyes secundarias elaboradas para cumplir con ese propósito, y como veremos, no se ha creado todavía un cuerpo normativo que de el debido cumplimiento al mandato constitucional, pues para la elaboración de tal normatividad, deberá de tenerse como premisa inicial que la cultura de la población rural en México es muy pobre, lo que trae consigo el atraso en las técnicas para trabajar la tierra, situación que referíamos en líneas anteriores, y la que al parecer no ha sido considerada en la formulación de los proyectos de inversión en nuestro campo.

Así pues, en la elaboración de la ley reglamentaria en materia de fomento agropecuario, deberá de considerarse primeramente, la inaptitud de nuestros productores rurales para trabajar la tierra en la forma y dimensión debida.

Por lo tanto, para lograr el desarrollo rural integral a que se refiere nuestra Ley Suprema se requiere que el Estado promueva las condiciones indispensables para lograrlo, partiendo siempre de realizar una adecuada organización, y que el sistema que se implante considere las condiciones que se presenten en el medio en donde vaya a actuarse, sólo así podrá aspirarse a tener éxito en los proyectos de inversión en el campo e incursionar verdaderamente a nuestros productores rurales en la vida productiva de nuestra Nación, en beneficio de ellos mismos, y de todos los demás que la conformamos.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO Y CAPACITACION EN EL SECTOR AGROPECUARIO EN MEXICO.

Antes de entrar al análisis del contenido de la Primera Ley de Crédito Agrícola, es conveniente hacer el comentario de que ya con antelación a ésta se habían dado algunos intentos por parte del Ejecutivo Federal para invertir en el campo, sin embargo las actividades tendientes a realizar tales propósitos constituyeron una parte muy exigua de la labor gubernativa de aquella época. Merece mencionarse, y a manera de ilustración, por ser el antecedente más próximo y significativo de la ley que estudiaremos, la institución denominada "Caja de Prestamos", constituida en el año de 1908 bajo la forma de Sociedad Anónima, organizada por los bancos Nacional de México, Londres y México, Central Mexicano y Mexicano de Comercio e Industria. Su principal objetivo era la construcción de obras de irrigación y fomento de la agricultura.

De manera triste denotamos que desde entonces empezaron a acarrear fallas y algunos vicios en la operación de este tipo de instituciones, los cuales se han venido arrastrado hasta nuestros días.

"Es de notarse que en sus primeras operaciones, la Caja se separó de la finalidad específica para la cual fue creada, porque es a todas luces improcedente la ayuda que impartió a algunas Empresas Mineras y Metalúrgicas;"¹

¹ Herrera y Lasso José, "APUNTES SOBRE IRRIGACION", Editado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México 1994, p. 164.

Ya desde entonces se favoreció sólo a un grupo reducido de personas y se vieron ajenos a este tipo de proyectos la mayoría de sus verdaderos destinatarios.

A este respecto en la obra ya citada se menciona:

"En la mayor parte de las operaciones de la Caja prevaleció el criterio de favorecer a los grande propietarios y a las empresas, mientras que los pequeños y medianos agricultores no hicieron de la Institución sino una ayuda insignificante."²

Una vez que hemos señalado en forma sómera este antecedente, pasaremos al estudio de la Primera Ley de Crédito Agrícola de manera más profunda, como veremos, se formalizan ya los intentos de parte del Gobierno Federal para proporcionar un sistema crediticio al agro mexicano.

1.- PRIMERA LEY DE CREDITO AGRICOLA DE 10 DE FEBRERO DE 1926.

Esta Ley es en realidad el primer ordenamiento que intentó organizar un sistema para otorgar crédito al campesinado mexicano.

El respecto de las declaraciones que hizo el Ejecutivo Federal de la época en que se promulgó, cuyo titular era el General Plutarco Elías Calles, tenemos que: "...declaró en más de una ocasión que su propósito era resolver el problema agrario de modo integral, dando además de la tierra, crédito suficiente, enseñanza

² Ibid, p.165.

agrícola de conformidad con el progreso técnico y, además, construyendo presas y facilitando la adquisición de maquinaria moderna."³

Al parecer esta serie de discursos fueron mera demagogia, pues a pesar de la entrada en vigor de esta Ley, no se plasmaron en ella los propósitos pronunciados reiteradamente por el Presidente Calles y, como veremos más adelante, la acción que se intentó fue ya en la práctica completamente nula.

En el contenido de este Ordenamiento se dispuso crear un sistema financiero para el campo, formado por un banco central con sede en la Ciudad de México, denominado Banco Nacional de Crédito Agrícola, el cual atendería las solicitudes de financiamiento que le hicieran los sujetos que podían obtener un crédito, los cuales eran principalmente sociedades, definidas por la propia Ley como sociedades regionales o locales de crédito agrícola.

EL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA.

Con respecto a esta institución, creada por la Ley que comentamos, cabe mencionar que el Presidente Calles hizo algunas manifestaciones igualmente impregnadas con cierto grado de demagogia, referente a la labor de los bancos agrícolas, pues expresó que:

"...se había encaminado a liberar a los campesinos de la explotación a que estaban sujetos por los acaparadores de granos y demás productos agrícolas, pues encontrándose el campesino sin recursos y sin créditos compraban dichos

³ Silva Herzog, Jesús, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", Edit. F.C.E., México 1974, p.323.

productos a bajos precios por anticipado para realizar grandes utilidades y dejar a los campesinos en situación precaria." ⁴

Sin embargo como más adelante lo comentaremos, el Banco siempre dio preferencia a los grandes agricultores, y continuó el problema, que según se menciona, intentó solucionarse.

La Ley que estudiamos dio al Banco Nacional de Crédito Agrícola el carácter de eje sobre el cual se movió todo el sistema crediticio al campo, institución creada bajo la forma de sociedad anónima.

En cuanto a sus funciones, éstas se encontraban señaladas por el mismo artículo 2º, y eran las siguientes:

- a) Fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y el funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito agrícola;
- b) Hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios para fines agrícolas, para la construcción de obras permanentes destinadas al mejoramiento territorial y para la adquisición, el fraccionamiento y la colonización de tierras;
- c) Vigilar y garantizar las inscripciones que se hagan en el Registro Público del Crédito Agrícola.

El licenciado Lucio Mendieta y Nuñez las reduce a dos finalidades: "...En primer término, el fomento y constitución de sociedades regionales y locales de crédito agrícola y la reglamentación y vigilancia de las mismas. En Segundo

⁴ Montalvo Enrique, "Historia de la Cuestión Agraria Mexicana", Tomo IV, Siglo XXI Editores, México 1988, p-48.

lugar, hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios para fines agrícolas, Construcción de obras y adquisición de tierras."⁵

Esta parte es medular, pues define prácticamente el objeto principal para la elaboración de la Ley en comento y para la creación de esta institución.

Vale la pena hacer desde ahora el comentario de que ésta y las subsecuentes leyes carecieron de disposiciones que regularan la debida aplicación del crédito, ya sea por conducto de un órgano del mismo Banco o en coordinación con algún otro organismo.

Al hablar de debida aplicación de crédito nos referimos a la valorización de los medios con los que se cuenta, medios geográficos y técnicos, humanos, climatológicos, etc., y en base a ellos planear y organizar el sistema productivo, para optimizar los recursos con los que se cuenta y obtener los mayores rendimientos posibles, lo que viene a reflejarse en una mayor producción.

La administración del Banco de Crédito Agrícola estuvo a cargo de un Consejo de Administración, el cual tenía la facultad exclusiva, de acuerdo a lo establecido en la fracción XIV, de resolver sobre todos los asuntos que se referían a la constitución y funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito agrícola.

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez, en su obra ya mencionada, hace un comentario en donde plantea la intervención que de forma ineludible tiene que

⁵ Mendieta y Nuñez Lucio, "El Crédito Agrario en México", Edit. Porrúa, México 1977, p.66.

hacer el Gobierno Federal en nuestro campo, y respecto a la forma en que tiene que realizarse dicha intervención, expresa:

"...la labor que se desarrolle al efecto no puede ser sólo económica, tiene que ser principalmente social, y como los establecimientos bancarios privados atienden únicamente a la primera, con mira indiscutible a la protección de sus propios intereses, no podía ser sino el Gobierno quien se encargara de crear, con los recursos del Estado, una institución de doble carácter financiero para asegurar su existencia..."⁶

Acertados son los comentarios del maestro al definir los fines que persiguen las instituciones de crédito privado, que no son otros que obtener ganancias por concepto de los préstamos que realizan. Menciona además que el Gobierno debe intervenir, creando una institución crediticia cuyo principal objetivo no sea obtener un lucro, sino más bien procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas acreditadas, debiendo de ponerse especial énfasis en las que pertenecen a estratos sociales bajos, que es en donde ubicamos a la mayoría de nuestro campesinado, siendo ellos en realidad a quienes se les conceda para tal fin un crédito.

LAS SOCIEDADES REGIONALES DE CREDITO AGRICOLA.

El objeto de este tipo de sociedades se encontraba establecido en el mismo artículo, consistiendo principalmente en hacer a sus asociados préstamos de avío, refaccionarios o inmobiliarios para fines agrícolas; contratar la construcción o

⁶ Ibidem.

administración de obras de mejoramiento territorial; la compra y venta de implementos necesarios para la agricultura, así como también la organización de empresas agrícolas.

En cuanto a las personas que podían ser miembros en este tipo de sociedades, la fracción II del mismo artículo 3º, enunciaba:

"Podrán ser miembros de las sociedades regionales:

a) Los propietarios, cultivadores de tierras y empresarios de explotaciones agrícolas que desarrollen sus trabajos dentro de una misma región geográfica o económica de la República;

b) Los usuarios de aguas, empresarios en la producción de energía eléctrica, empresarios de transportes y en general los demás individuos o colectividades que dentro de las zonas comprendidas por la sociedad regional sean propietarios, posean o administren tierras, aguas, ganados o empresas de cualquier género cuyo funcionamiento afecte a los intereses regionales."⁷

Del contenido de esos incisos se deduce que no podrían formar parte de este tipo de sociedades la mayoría de los agricultores en pequeño, pues su actividad y su producción, por ser tan reducida, "no afectaba los intereses agrícolas regionales".

Al respecto Mendieta y Nuñez, expresa:

"...se advierte que estas sociedades se creaban para pequeños capitalistas o propietarios, que desarrollaran sus actividades dentro de una misma región geográfica o económica de la República."⁸

⁷ "Ley de Crédito Agrícola", Publicaciones de la Secretaría de Hacienda, México 1926, p.13

⁸ Mendieta y Nuñez, Op.Cit.p.67.

LAS SOCIEDADES LOCALES DE CREDITO AGRICOLA.

Al parecer el establecimiento de este tipo de instituciones tenía como objetivo el organizar dentro de ellas a las personas que pertenecían a los sectores campesinos más pobres, y que por tal motivo, quedaba excluida toda posibilidad de que pertenecieran a una sociedad regional de crédito. En este sentido el maestro Antonio de Ibarrola manifiesta, refiriéndose a las sociedades locales de crédito, que:

"Podían asociarse en ellas trabajadores campesinos de humilde esfera, vecinos de una circunscripción municipal, que mutuamente se conocieran, sin dejar jamás fuera de los beneficios de la Ley a las comunidades ya existentes y a los ejidos."⁹

El artículo 4º fracción III disponía que podrían ser miembros de las sociedades locales:

"a) Las comunidades agrarias existentes de acuerdo a la ley;

b) Los propietarios, poseedores, arrendatarios, colonos o aparceros de tierras en la localidad, que cultiven esas tierras o atiendan su explotación agrícola personalmente, con ayuda de sus familiares o extraños, siempre que, en este último caso, los extraños que intervengan en su explotación agrícola, de modo permanente, no sean más de cinco."¹⁰

⁹ De Ibarrola Antonio, "Derecho Agrario", Edit. Porrúa, México 1983, p.583.

¹⁰ Ley de Crédito Agrícola, Op.Cit., p.16.

Este tipo de sociedades tenía por objeto primordial hacer a sus asociados préstamos de avío o refaccionarios, y operar con ellos como cajas de ahorros.

Igualmente le competía organizar la explotación agrícola en la localidad y adquirir para vender o alquilar a sus asociados o, para el uso común de estos, los implementos necesarios para desempeñar su trabajo, para realizar obras permanentes de mejora territorial o para establecer empresas de industrialización de los frutos agrícolas o de venta común de tales frutos.

La autoridad suprema de la sociedad era la Junta General de Asociados, en la que cada asociado representaría un voto, debiendo designarse una comisión de administración, mediante elección, y de los miembros de esta comisión se designaría una persona a quien se le confiaría la dirección, con los poderes que correspondan a un gerente en la sociedad anónima.

Debería de haber siempre una Junta de Vigilancia, compuesta por tres miembros designados en la Junta General. La Junta de Vigilancia designaría, en terna, a propuesta del Banco de Crédito Agrícola, un contador cajero, quien atendería los asuntos relativos a la caja de ahorros que se constituyera dentro de la sociedad.

La fracción VII del artículo 4º imponía a los asociados la obligación de participar en la formación de un fondo social que sería determinado en los estatutos, siendo posible que el importe por tal concepto fuera cubierto hasta en cinco abonos anuales.

Para el caso de liquidación, los estatutos determinarían el procedimiento para tal efecto, pero en lo relativo a los fondos existentes, éstos no serían distribuibles entre los socios, sino que serían recogidos por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para ser entregados a una nueva sociedad que se formara en un plazo de un año, o en su defecto para crear fondos de seguros agrícolas u otros fines de ayuda para los agricultores.

Con esta serie de disposiciones pocos agricultores vieron en las sociedades regionales una buena opción para invertir sus recursos, trayendo como consecuencia un fracaso en el sistema que trató de implementarse. Al respecto Mendieta y Nuñez afirma:

"...en nuestro concepto el fracaso del sistema consiste en que se elaboró en olvido completo o en absoluto desconocimiento de nuestra realidad social"¹¹

Probablemente no se dio la difusión necesaria de este sistema entre los campesinos mexicanos, pues la propia Ley establecía que fueran los propios campesinos los que concurrieran a manifestar su voluntad de constituir una sociedad, regional o local, de crédito agrícola, y más aún, pretender que fueran ellos mismos los que realizaran la constitución de la sociedad, era un propósito casi imposible.

Por su parte, los productores que contaban con un sistema ya organizado de trabajo, a los cuales se pretendió incluir dentro de sociedades regionales,

¹¹ Mendieta y Nuñez Op.Cit.p.70.

tampoco vieron en este sistema un medio para invertir. En este sentido, Mendieta y Nuñez expresa:

"...la Ley estaba en contradicción con la idiosincrasia del pequeño propietario y del pequeño capitalista mexicano, avaro, ladino y timorato, de escasa cultura, rutinario e incapaz de meterse en empresas que de tal modo lo constriñeran a pertenecer a ellas o a deshacerse de sus bienes para poderse separar..."¹²

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CREDITICIO.

Como hemos visto el Banco Nacional de Crédito Agrícola era la institución principal creada por esta Ley, le competía organizar y vigilar a las sociedades, tanto regionales como locales, de proporcionarles directamente los fondos que necesitaran para cumplir sus fines, bajo las condiciones establecidas. Por su parte las sociedades realizaban operaciones de préstamo con sus asociados.

De conformidad con lo establecido en el artículo 14, el Banco podía también realizar operaciones crediticias con personas distintas de las instituciones de crédito agrícola y de sus asociados, lo cual trajo como consecuencia que intereses particulares obtuvieran enormes beneficios, dejando en segundo plano a la gran mayoría de ejidatarios y de pequeños agricultores.

En relación a estas deficiencias en el sistema crediticio, Mendieta y Nuñez hace el siguiente comentario:

¹² Ibid. p.67

"...pero como el Banco Nacional de Crédito Agrícola no estaba obligado a operar únicamente con estas sociedades, sino que podía hacerlo también con particulares, resultó que éstos respaldados también por influencias políticas o valiéndose de procedimientos de otra índole obtuvieron en préstamo la mayor parte del capital del Banco, pues en 1930 éste había prestado \$39,545,944.29 de los cuales el 24.28% correspondió a las sociedades locales, y el 75.72% fue facilitado a los particulares. Esto determinó en gran parte el fracaso del sistema."¹³

Es importante mencionar también que se contemplaba una institución llamada Registro Público de Crédito Agrícola, que tenía como objetivo inscribir las operaciones en que intervinieran las instituciones que regulaba la ley que comentamos. Dicha ley consideraba que eran actos sujetos a registro todos aquellos que debían ser conocidos por terceros no contratantes a fin de que surtiesen efectos contra ellos, desde el momento en que fuesen inscritos.

El artículo 73 disponía que:

"La inscripción en el Registro hará que los documentos inscritos produzcan su efecto legal desde la fecha de su inscripción, sin que puedan invalidarlos otros anteriores o posteriores no registrados."¹⁴

Para finalizar el tratado de la Ley de Crédito Agrícola de 1926 citaremos el texto a que se refiere José Rivera Castro en su obra "Historia de la Cuestión

¹³ Ibid. p.71.

¹⁴ Ley de Crédito Agrícola, Op.Cit. P.52.

Agraria", en donde hace referencia a una entrevista concedida por el presidente Calles al periódico "El Universal", en donde manifestó:

"Haciendo un balance del financiamiento en el campo, el sistema de crédito agrícola no ha producido, por desgracia, los resultados que se esperaban... hemos caído en su mayor parte, en los vicios de la antigua Caja de Préstamos...esto es, que la mayor parte del capital se a prestado a grandes compañías que sólo se ocupan en parte de la agricultura..."¹⁵

Bastante ilustrativas fueron las palabras del Presidente Calles, y después de grandes pérdidas económicas, esta Ley fue derogada por la Ley de Crédito Agrícola para Agricultores y Ejidatarios en pequeño de 2 de enero de 1931, la cual comentamos en seguida.

2.- LEY DE CREDITO AGRICOLA PARA EJIDATARIOS Y AGRICULTORES EN PEQUEÑO DE 2 DE ENERO DE 1931.

Este ordenamiento fue dictado como consecuencia del mal funcionamiento de las Instituciones creadas por la ley de 1926, conservándose, sin embargo la mayoría de sus lineamientos generales.

Encontramos todavía como Institución principal al Banco Nacional de Crédito Agrícola, que como veremos tenía una organización y funcionamiento similar. Ya no fueron consideradas las sociedades regionales de crédito, debido a que esta Ley fue creada con la intención de ayudar a los agricultores de menores

¹⁵ Rivera y Castro, Op.Cit., p.49.

recursos, y las sociedades regionales habían estado encaminadas a agrupar agricultores cuya producción era en cantidades considerables.

Se crearon los llamados bancos regionales de crédito agrícola. Se contempló también a las denominadas sociedades cooperativas agrícolas, que correspondían a las sociedades locales establecidas por la ley anterior.

Se dispuso en el artículo Primero de esta Ley que el crédito agrícola se otorgaría exclusivamente a ejidatarios y agricultores en pequeño, siendo estos últimos, de acuerdo con el artículo 28 de la misma Ley, "quienes dedicaran toda su actividad a la explotación o cultivo de la tierra en cualquier forma, ya sea como propietarios, poseedores, colonos, arrendatarios o aparceros, siempre que la explotación o cultivo se hiciere personalmente por ellos, con ayuda de sus familiares o extraños, a condición de que no fuesen más de cinco los extraños que interviniesen, de un modo permanente en los trabajos agrícolas y de que la superficie no excediese de la que señalaren las leyes agrarias como pequeña propiedad".¹⁶

Respecto a la disposición del artículo Primero de la Ley, el maestro Mendieta y Nuñez considera que:

"Este fue el primer acierto de la ley, puesto que eliminaba la posibilidad de que la Institución distrajese sus fondos en préstamos a grandes terratenientes o particulares no interesados en la agricultura."¹⁷

¹⁶ "Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño", Publicaciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento, México 1931, p.13.

¹⁷ Mendieta y Nuñez, Op.Cit. p.76.

EL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA.

Por lo que hace a esta Institución, diremos que guardó los mismos lineamientos que con la ley anterior. En la fracción I del artículo 2º se establecían los objetivos de esta Institución, los cuales eran:

- "a) Fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y funcionamiento de las sociedades cooperativas agrícolas;
- b) Organizar, reglamentar y vigilar a los bancos regionales de crédito agrícola.
- c) Hacer préstamos de avío, refaccionarios, comerciales, inmobiliarios y territoriales a las sociedades cooperativas que estuvieran dentro de su zona;
- d) Organizar y dirigir las empresas de industrialización necesarias para los productos agrícolas, ganaderos y forestales de las sociedades cooperativas, y;
- e) Proceder por encargo y con fondos del Gobierno Federal, a la organización económica de ejido y a la organización del ejidatario."¹⁸

LOS BANCOS REGIONALES DE CREDITO AGRICOLA.

De acuerdo con el artículo 3º de la Ley en comento, los objetivos de los Bancos Regionales eran los siguientes:

- "a). Fomentar la Organización de cooperativas agrícolas dentro de su zona;
- b). Proporcionar crédito a las cooperativas agrícolas de su jurisdicción;

¹⁸ Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios, Op.Cit.p.3.

c). Crear organizaciones comerciales o industriales que faciliten la venta y aprovechamiento de los productos de las cooperativas asociadas;

d). Organizar y ejecutar los planes de educación y organización agrícolas."¹⁹

Encontramos en este último inciso que en la Ley se contemplaba la posibilidad de que se implantara por parte de este tipo de bancos, alguna forma de organización agrícola con el propósito de obtener mejores resultados, pero se dejaba iniciativa de los bancos la forma de llevarla a cabo.

Para la administración de los negocios de la sociedad y la vigilancia de los mismos, la Asamblea de Accionistas, que era el Organó Supremo, delegaría sus facultades a un Gerente, que contaría con la asesoría de un Consejo Consultivo integrado por siete miembros propietarios y tres suplentes. La vigilancia estaría a cargo de dos comisarios, electos por la misma Asamblea.

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS AGRICOLAS.

Existió una gran similitud entre este tipo de sociedades y las sociedades locales que regulaba la Ley anterior. Igualmente sólo podían pertenecer a ellas los ejidatarios o los agricultores en pequeño.

El artículo 25 señalaba los fines que perseguían este tipo de sociedades, los cuales consistían en:

¹⁹ Ibid. p.8.

- "a). Obtener crédito para ellas o sus socios, celebrando al efecto, con el banco de su zona, las operaciones que la Ley especificaba;
- b). Conceder a sus socios créditos de avío, refaccionarios, comerciales, inmobiliarios o territoriales;
- c). Organizar la explotación agrícola, ganadera, forestal o industrial del ejido, la colonia o la localidad en que operasen, adquiriendo, para vender o alquilar a sus socios o para uso en común, semillas, sementales, etcétera, así como realizar obras permanentes de desarrollo;
- d). Actuar como agentes para la concentración, transporte y beneficio de los productos de los socios."²⁰

La autoridad suprema era la Junta General de Asociados, donde a cada miembro correspondía un voto, y dentro de los cuales se elegiría un consejo de administración, y de sus miembros cada año se elegiría un gerente general. Igualmente existía una junta de vigilancia.

Dentro del contenido de la Ley se establecían ciertas disposiciones especiales, según se tratase de sociedades cooperativas formadas por ejidatarios o por agricultores en pequeño. Las sociedades cooperativas de ejidatarios, como su nombre lo indica, sólo admitían a personas que tuvieran tal calidad, y quedaban excluidos de las mismas, cuando por alguna circunstancia la perdieran. Además debían pertenecer a la sociedad la mayoría de los miembros del ejido.

²⁰ Ibid. p.11.

El consejo de administración estaba integrado por los miembros del comité administrativo del consejo ejidal, y los cambios de éstos en su personal también afectaban al Consejo.

Los miembros de los comités administrativos o de los comisariados ejidales podían ser removidos por la Comisión Nacional Agraria, cuando así se lo solicitare el Banco Nacional de Crédito agrícola, por considerarlo necesario para el buen funcionamiento de la cooperativa y estuviesen conformes la mayoría de los miembros de la misma.

Tratándose de sociedades cooperativas formadas por agricultores en pequeño, era necesario que sus miembros tuvieran esa calidad, la cual ya hemos definido con anterioridad.

El consejo de administración estaría formado por tres socios electos en la primera junta general de asociados. La junta de vigilancia debería formarse por tres socios designados por la minoría, dentro de la misma junta.

Para el caso de la liquidación de este tipo de sociedades, la Ley establecía en sus artículos 53, 54 y 55 que se entregaría al campesino la cantidad que tuviera en su cuenta en el Departamento de Ahorros, lo que a nuestro juicio parece ser más justo a lo que disponía la ley de 1926, en donde para tal caso el campesino no recibiría nada. Los fondos social y de previsión social, al igual a lo que se establecía en la primera ley, se destinarían a la nueva sociedad que se creara, o en su defecto para pagar cuotas de seguros o de asistencia a campesinos.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CREDITICIO.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 57 al Banco Nacional de Crédito Agrícola le correspondía conceder crédito a los bancos regionales, así como a las sociedades cooperativas agrícolas que se ubicaran en su zona, operando con éstas como si fuera un banco regional.

Por su parte los bancos regionales proveerían a las sociedades cooperativas de su zona de recursos económicos, mediante operaciones, que de acuerdo con el artículo 76, podían ser de avío, refacción, comerciales, inmobiliarios y territoriales. Las sociedades cooperativas a su vez concedían a sus asociados el mismo tipo de préstamos. El artículo 82 disponía que para conceder los préstamos a los socios era necesaria la aprobación de la Junta General de Asociados.

Cuando se otorgaba un préstamo de avío o refaccionario, la garantía exigida por la Ley en favor de las sociedades o de los bancos, era la prenda de las cosechas o productos que obtuviera el deudor con motivo de la aplicación del crédito. Para el caso de los préstamos inmobiliarios o territoriales se garantizaría mediante hipoteca constituida sobre las tierras en donde se aplicarían las obras de mejora o bien sobre las que se adquirieran con el préstamo obtenido.

Un punto que consideramos pudo haber beneficiado al sistema crediticio fue el hecho de haberse prohibido a las sociedades cooperativas el cobrar intereses en más de una quinta parte de lo que ellas pagasen a los bancos regionales. Esto en razón de que la anterior Ley dejaba a los estatutos de cada

sociedad el establecer el porcentaje de interés que cobrarían por los préstamos que hiciera a sus miembros. En el sistema que trató de implementarse se tomaron muchos de los lineamientos de la Ley que precedió. Desde nuestra personal perspectiva, en este ordenamiento se tuvo una concepción más amplia de lo que se pretende o debe pretenderse al elaborar este tipo de ordenamientos y que es procurar la igualdad y equilibrio social, lo que se logra ayudando a los más necesitados, como lo eran y siguen siendo casi la totalidad de nuestros ejidatarios, y un gran número de pequeños propietarios.

3.- LEY DE CREDITO AGRICOLA DE 2 DE DICIEMBRE DE 1935.

Esta Ley modificó a la que citamos en el punto anterior, fundamentalmente en que al Banco Nacional de Crédito Agrícola lo dividió en dos instituciones, independientes y con la misma jerarquía. Por una lado el crédito a los ejidatarios se otorgaría a través del Banco de Crédito Ejidal, mientras que el crédito a los propietarios particulares se otorgaría por conducto del Banco de Crédito Agrícola, pero en ambos casos continuarían funcionando las sociedades locales. Se conservaron también a los bancos regionales de crédito agrícola, con la misma organización y funcionamiento que habían tenido.

Por lo que hace al Banco Nacional de Crédito Ejidal según se disponía en el artículo 2º, perseguía los mismos objetivos, pero únicamente podía operar con las personas que tuvieran el carácter de ejidatarios.

Por lo que toca al Banco Nacional de Crédito Agrícola, diremos que éste sufrió muy pequeñas modificaciones en su estructuración. La principal fue, como ya dijimos, que se segregaron de su jurisdicción los intereses de carácter ejidal, operando exclusivamente con los pequeños propietarios.

Hay que comentar también, que según lo dispuesto en el artículo 2º transitorio, los bancos regionales de crédito agrícola perdieron su independencia y pasaron a ser sucursales del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Es conveniente señalar que en la aplicación de esta Ley la tendencia fue la de trabajar más con los ejidatarios, y poner muy poco interés en el pequeño propietario, y como en toda la historia de nuestro sistema crediticio, se produjeron cuantiosas pérdidas.

"Se criticó mucho esta ley y su aplicación sobre todo en la línea ejidal, y se dijo que produjo un rotundo fracaso crediticio, ya que de 1936 a 1946 el Banco Nacional de Crédito Ejidal dejó de recuperar \$150,245,100.74".²¹

Es de comprender que la preparación de nuestros ejidatarios no fue, ni es la suficiente como para poder hacer un buen uso de los recursos que se les entregan, y de ahí la explicación de las pérdidas sufridas, aunque debemos reconocer que trató de plasmarse en el contenido de este ordenamiento el principio de justicia social, sin obtenerse los resultados esperados.

²¹ De Albornoz, Alvaro, "Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México", Editado por el Instituto de Investigaciones Económicas, México 1966, p.120.

4.- LEY DE CREDITO AGRICOLA DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

En este ordenamiento se conservaron, en su inicio, básicamente los principios del anterior, manteniéndose también las mismas instituciones, con idéntica organización y funcionamiento. El 31 de diciembre de 1946 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establecía reformas a esta Ley. Dichas reformas consistieron principalmente en incluir a la actividad ganadera para su financiamiento por parte del Banco Nacional de Crédito Agrícola. Así pues se adicionaron al sistema de Crédito Agrícola:

- a). Personas dedicadas a la ganadería;
- b). Sociedades locales de interés ganadero;
- c). Bancos regionales de crédito ganadero.

Como vemos eran las mismas entidades que ya habían sido reguladas, pero ahora formadas por personas que se dedicaban a la otra actividad de importancia indiscutible en nuestro campo, la ganadería.

Durante este período se continuó con la misma tendencia de otorgar primacía a los préstamos a ejidatarios sobre los créditos a pequeños y medianos agricultores.

5.- LEY DE CREDITO AGRICOLA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1955.

En este cuerpo normativo se dispuso, al igual que en el anterior, el establecimiento de dos bancos nacionales, uno ejidal y otro agrícola, y la formación de sociedades locales integradas por ejidatarios o por pequeños propietarios, separadamente, orientando y vigilando la administración y las operaciones de estas instituciones.

Es importante hacer mención de que también por primera vez se dispuso en el párrafo segundo del artículo 46, que los agricultores que pertenecieran a una sociedad de crédito agrícola deberían de tener la nacionalidad mexicana, pudiendo estar la sociedad dentro de una o varias circunscripciones municipales, formando una unidad económica y social, con la finalidad fundamental de que los socios se conocieran y pudieran vigilarse mutuamente en el desarrollo de sus labores.

Como hemos visto hasta ahora, las distintas leyes de crédito regulan a las Sociedades que agrupan tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios, funcionando aquellas como instituciones auxiliares de crédito, es decir obtienen los préstamos del Banco y a su vez los proporcionan a sus asociados.

En relación a esta función de auxiliares del crédito por parte de las sociedades, tenemos que ya en la práctica se desvirtuó tal función. Al respecto Alvaro de Albornoz, refiriéndose al procedimiento que establecía la Ley para obtener un crédito mediante la formación de una sociedad, comenta lo siguiente:

"El procedimiento rara vez se lleva a cabo en la práctica y se opera directamente con los miembros de las sociedades en forma individual, dejando a la Sociedad una función de vigilancia de la administración y de las recuperaciones y para los efectos de garantía y de responsabilidad mancomunada."²²

Por decreto de dos de marzo de 1965 se crearon otras instituciones denominadas bancos agrarios, que funcionarían paralelamente a los organismos crediticios existentes, con el propósito de reforzar la actividad de éstos. En relación a estas nuevas instituciones, Mendieta y Nuñez expresa:

"Una prueba evidente de la desorientación que ha privado en México sobre el Crédito Agrícola, es la creación de los bancos agrarios cuando estaba funcionando el sistema creado por la Ley de 1955, pues las instituciones del mencionado sistema tenían las mismas finalidades de los bancos precitados."²³

Es decir que se crearon más instituciones de crédito para que funcionaran en forma paralela a las que ya existían, tratando de otorgar el mismo apoyo, pero ahora mediante dos vías, pero consideramos que el establecimiento de esta segunda alternativa vino a debilitar a la primera, en lugar de reforzarla, como quizás se pretendió.

En relación a este mismo respecto, el maestro Mendieta y Nuñez expresa:

²² Ibid p.46.

²³ Mendieta y Nuñez, Op Cit p.120.

"En realidad no se sabe por qué se crearon los bancos agrarios; si se trataba de ampliar el sistema de crédito rural, habría bastado con intensificar el establecimiento de bancos regionales en todo el país." ²⁴

Nos adherimos a la opinión del maestro Mendieta y Nuñez, pues en realidad la labor y la organización de estos bancos era en esencia la misma de los bancos que regulaba la ley que se encontraba vigente.

6.- LEY DE CREDITO RURAL DE 27 DE DICIEMBRE DE 1975.

En este nuevo ordenamiento se continuó con un sistema que igualmente conservó muchos de los principios de los cuerpos normativos que hemos citado, pero organizó a los órganos crediticios de una forma distinta.

Como finalidad primordial, prescribía el artículo 1º que sería la de "atender las diversas necesidades de crédito del sector rural del país, que diversifiquen e incrementen las fuentes de empleo e ingreso de los campesinos". ²⁵

Además se definían en el artículo 2º como objetivos principales los de propiciar la canalización de recursos financieros hacia el sector rural y su inversión de manera productiva y eficiente. Por primera vez se tomó en consideración en la fracción II del mismo artículo, aunque no de manera obligatoria, a la capacitación que debe otorgarse a los productores rurales, ya que se establecía como objetivo primordial: "Auspiciar la organización y la capacitación de los productores, especialmente de los ejidatarios, comuneros,

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibid, Apéndice, Ley General de Crédito Rural, p.215.

colonos y pequeños propietarios minifundistas, para lograr su incorporación y mayor participación en el desarrollo del país, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y técnicos de que dispongan".²⁶

A pesar de haberse incluido ya a la capacitación, lo cual resultó un enorme adelanto, no se determinó la forma en que ésta debería de impartirse a los sujetos de crédito, pues no se imponía la obligación a ninguna institución específicamente para que la proporcionara, y de ahí deducimos la dificultad para que tal disposición fuera llevada a la práctica.

Se enunciaba en el artículo 3° que el sistema oficial de crédito rural estaría formado por el Banco Nacional de Crédito Rural, los bancos regionales de crédito rural, la Financiera Nacional de Industria Rural, y los fondos oficiales de fomento a las actividades agropecuarias establecidos por el Gobierno Federal.

Correspondía al Banco Nacional de Crédito Rural y a los bancos regionales de crédito rural el financiamiento de la producción primaria agropecuaria. La Financiera Nacional de Industria Rural, por su parte, tendría a su cargo el financiamiento de las actividades agroindustriales, así como la transformación de la producción agropecuaria cuando esta transformación constituyera la actividad principal de los sujetos de crédito.

La organización y funcionamiento de los bancos, tanto del Nacional, como de los regionales de crédito, fue en los mismos términos a como había sido establecido en los ordenamientos anteriores.

²⁶ Ibid. p. 216.

Ya no se reguló la organización de sociedades locales, ahora se estableció un apartado especial en donde se especificaba quienes podían ser sujetos de crédito, pudiendo ser en realidad cualquier persona que se dedicara a la actividad agropecuaria, teniendo preferencia los ejidos y comunidades.

7.- LEY ORGANICA DEL SISTEMA BANRURAL.

El análisis correspondiente a este ordenamiento lo haremos dentro del capítulo III, la razón por la que fue incluido en este apartado fue para precisar la continuidad y determinar el sitio que le corresponde dentro del contexto histórico.

Como ya le hemos mencionado en forma reiterada, con esta serie de ordenamientos se vino a remarcar más las diferencias económicas y sociales entre una minoría selecta de personas que resultaron beneficiadas con un crédito, otorgado en virtud de las disposiciones de alguna de las leyes anteriormente citadas, personas que ya contaban con una organización y un capital considerable, y por otro lado la gran mayoría del campesinado mexicano, el cual continuó bajo la misma situación precaria, sin contar en ocasiones ni siquiera con los elementos mínimos para asegurar su subsistencia.

La organización desde la primera ley hasta la fecha no ha variado mucho, se han conservado muchos lineamientos casi en forma idéntica. Por ello no se justifica que después de varias décadas de la promulgación de la primera Ley de Crédito Agrícola, y después de haber sufrido cuantiosas pérdidas y que nuestro campo continúe sin producir lo que debiera, se insista todavía en mantener al frente del crédito para el sector agropecuario a instituciones bancarias, y en tratar

de organizar a los campesinos de una forma que se aleja completamente de su realidad social.

No se concibe que se pretenda que nuestros campesinos, los que en un número considerable no saben leer ni escribir, formen grupos y decidan sobre la conveniencia de realizar operaciones de crédito, formen asambleas y discutan sobre los derechos que derivan de diferentes leyes, examinen libros de contabilidad y aprueben cuentas. Esos supuestos en la práctica propiciaron que algunas personas que contaban con alguna instrucción, obtuviesen enormes beneficios individuales, sin que pudiera fincárseles responsabilidad alguna, pues sus actos estaban respaldados por las mismas personas a quienes, debido a su ignorancia, habían defraudado.

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1.-FINALIDADES DE OTORGAR FINANCIAMIENTO Y NECESIDAD DE CAPACITAR PARA SU APROVECHAMIENTO.

La concepción más generalizada acerca de financiamiento es en el sentido de que alguna persona proporcione a otra los recursos necesarios para realizar alguna actividad.

En relación al párrafo que antecede, el maestro Felipe Dávalos Mejía define a los financieros como: "...las instituciones destinadas a financiar -prestar-dinero, contra el pago denominado interés."²⁷

Podemos decir que mediante el financiamiento se conjuntan elementos, que por separado no podrían producir los resultados que pueden lograrse con su unidad. Así por ejemplo para un empresario que sólo cuenta con maquinaria, pudiendo ésta incluso ser de la más sofisticada, no le será suficiente para producir, es necesario que adquiera los demás elementos necesarios para tal efecto, pero en el supuesto de que no contara con los recursos suficientes, tal adquisición se hará prácticamente imposible, desperdiándose todo el potencial que significa dicha maquinaria, la que por su parte se irá deteriorando indefectiblemente. Es ahí cuando se hace indispensable que alguien le provca del complemento requerido para aprovechar los medios con que cuenta.

²⁷ Dávalos Mejía Carlos Felipe, "Derecho Bancario y Contratos de Crédito", Editorial Harla , México 1993, p.10

De la misma forma a como lo hemos descrito en el ejemplo anterior, nuestros campos, con tierra de buena calidad en su mayoría, son explotados de manera inadecuada o de plano permanecen ociosos, ello debido a falta de recursos, situación provocada por un financiamiento deficiente o por ausencia completa del mismo.

Como hemos visto, hasta ahora la forma empleada para financiar el desarrollo en nuestro campo ha sido por la vía del crédito, otorgado por instituciones que para tal efecto han sido creadas.

Al hablar de crédito como forma de impulsar el crecimiento en la producción agropecuaria en nuestro país consideramos conveniente precisar, primeramente el significado del crédito en general, para después avocarlo a la materia que nos ocupa.

Atendiendo a la raíz etimológica, crédito deriva de "credere", creer, es decir tener la confianza en alguien, para hacerle algún tipo de préstamos y tener la confianza de recuperar lo que se le prestó.

Mendieta y Nuñez define al crédito como "un fenómeno económico que consiste en la utilización de capitales improductivos o inactivos, por aquellas personas que gozando de confianza en la sociedad, por sus dotes personales o por sus bienes o por ambas cosas, logran obtenerlos de sus legítimos propietarios o poseedores, mediante el compromiso de devolverlos en especie o en equivalente en el futuro, con un rendimiento o sin él."²⁸

²⁸ Mendieta y Nuñez, Op. Cit, p 29.

En relación al concepto de crédito agrario, éste debe de contener los mismos elemento del crédito en general, pero proyectados hacia las actividades que se realizan en el campo.

En este sentido, el mismo Mendieta y Nuñez define al crédito agrario como:

"Un sistema especial de crédito condicionado por la naturaleza de su fin, que es el de proporcionar a los agricultores, propietarios o no de la tierra que explotan los recursos necesarios para el fomensto de sus operaciones agrarias, entendiéndose por tales, no sólo las del cultivo del campo, sino también las íntimamente relacionadas con el mismo, y desde la preparación de las tierras y las obras de mejoramiento, hasta la recolección y venta de los productos."²⁹

Tal concepto, se refiere a proporcionar recursos económicos, a personas dedicadas al trabajo en el campo, para procurar el mejoramiento de sus actividades, lo que debe traer como consecuencia una mayor producción.

El mismo autor menciona también que el crédito agrario debe de presentar ciertas características especiales, por ejemplo debe de gozar de un plazo que coincida con los ciclos de cultivo, un interés más bajo que el que normalmente cobran las instituciones de crédito tratándose de otros sujetos de crédito, un sistema especial de garantías, así como también que las instituciones crediticias acudan a los lugares donde el crédito se necesite.

²⁹ Ibid, p.31.

Indiscutiblemente son de suma importancia las características especiales que debe revestir el crédito agrario que han sido enunciadas en el párrafo que antecede, pero se hace más imprescindible aún otra característica, o más bien diríamos necesidad indispensable, la cual debe de ser tomada en cuenta antes de los demás caracteres ya citados, y consiste precisamente en considerar la forma en que el crédito será utilizado.

Las instituciones de crédito privadas, de las que hablaremos en el apartado siguiente, y que por el momento nos limitaremos a mencionar que son una alternativa de crédito para los campesinos, pero que debido a ser eminentemente comerciantes, y que su fin preponderante es el lucro, no les interesa si la actividad que se desarrolla con el crédito concedido es realizada en forma adecuada y remuneratoria para el acreditado, pues al exigir a éste garantía suficiente, aseguran que para el caso de que fracase en sus proyectos, puedan cobrar el adeudo más los intereses causados, sin importar que se despoje al campesino de los medios de producción con que cuenta.

Por su parte las instituciones de crédito pertenecientes a la banca de desarrollo, no persiguen un fin preponderante de lucro, sino más bien de desarrollo social, pero hasta la fecha no han sido capaces de elaborar programas, en donde los créditos otorgados se aprovechen y se obtengan resultados satisfactorios, pues como vimos en el primer capítulo, este sistema se ha caracterizado por las enormes pérdidas que ha sufrido, pues las garantías exigidas son menores, pero menor ha sido también la atención que se le ha puesto a la actividad campesina para procurar la correcta utilización de los recursos concedidos, y de ahí podemos explicar los nefastos resultados.

Teniendo en cuenta la ignorancia que aqueja a la mayoría de nuestros campesinos, así como las experiencias sufridas hasta la fecha, consideramos que se hace indispensable que el crédito se otorgue de manera conciente y en concordancia con los fines que deben perseguirse al efectuar este tipo de operaciones, y esa falta de concordancia ha constituido precisamente el principal vicio que se ha presentado en las diversas instituciones que se han creado para impulsar nuestro desarrollo agropecuario.

Por tal motivo consideramos que el crédito y la capacitación deben de caminar de manera paralela, y aún el segundo concepto con unos pasos adelante.

2.-LA BANCA PRIVADA.

Corresponde este concepto a una de las formas de otorgar financiamiento dentro de nuestro sector agropecuario, aunque hacemos la aclaración de que la Ley, la de Instituciones de Crédito, la denomina banca múltiple, pero para efectos de nuestro estudio, consideramos es más fácil mediante aquélla denominación referirse al financiamiento otorgado por los particulares.

No corresponde dentro del presente trabajo el realizar un análisis exhaustivo de las características de los bancos que pertenecen a este sistema crediticio, nos limitaremos únicamente a citar los caracteres que sirvan a nuestros propósitos.

Creemos conveniente comentar que la Ley de Instituciones de Crédito otorga, tanto a la banca privada o banca múltiple, como a la banca de desarrollo,

la prestación del servicio de banca y crédito, el cual define en su artículo 2º en los siguientes términos:

"Se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo y contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."³⁰

En otros términos podemos decir que el servicio de crédito a que se refiere el artículo citado, consiste en que tanto las instituciones de banca múltiple como las de banca de desarrollo, primeramente captan recursos económicos, o sea dinero, proveniente de los depósitos que el público en general hace en esas instituciones. El dinero captado constituye el pasivo directo y contingente de la institución bancaria, la cual a su vez debe de ser colocado entre el público en general, mediante los préstamos que les sean solicitados.

Como vemos las instituciones bancarias sólo son intermediarias en la circulación del dinero, mediante dos operaciones, la captación y la colocación, presentándose en ambas el cobro de un interés o accesorio financiero.

Para el caso de las instituciones que forman la banca múltiple la Ley de Instituciones de Crédito establece en su artículo 9º que:

³⁰ "Legislación Bancaria", Ley de Instituciones de Crédito, Editorial, McGraw-Hill, México 1997, p597.

"...Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no este previsto por esta ley..."³¹

Del contenido de los artículos en cita, se desprenden elementos que evidencian la calidad mercantil de las sociedades que conforman este tipo de banca, y por tal motivo se deduce que persiguen un fin preponderante de lucro por el servicio de intermediación, lucro que resulta de la diferencia entre lo que pagan al público que deposita en ellas su dinero, y lo que cobran por concepto de intereses a las personas a las que conceden un crédito.

Por tal motivo consideramos que las instituciones de crédito privadas no corresponden a los requerimientos de desarrollo agropecuario en nuestro contexto social, pues además para cumplir con sus propósitos exigen una garantía suficiente antes de otorgar el préstamo, garantía que no es posible exhibir a nuestros ejidatarios, y los pequeños propietarios que puedan hacerlo, están en riesgo constante de perder los pocos medios de producción con que cuentan.

3.- LA BANCA DE DESARROLLO.

Constituye la banca de desarrollo una de las dos formas de prestar el servicio de banca y crédito, la otra, como ya lo vimos es la banca múltiple o banca privada. La banca de desarrollo se caracteriza porque su servicio está limitado a determinados sectores económicos, es decir a determinados clientes.

³¹ Ibid, p.599.

A diferencia de la banca privada, la banca de desarrollo no dispone de una red de sucursales para la oferta de servicios, pues no constituye su objeto el competir con los demás agentes de crédito, sino sustentar el desarrollo económico de determinados sectores de la población.

Cada una de las instituciones que integran la banca de desarrollo cuentan con una normatividad específica, es decir una ley orgánica propia y supletoriamente recurren a la Ley de Instituciones de Crédito. Son entidades de la Administración Pública Federal, que operan con carácter de Sociedades Nacionales de Crédito. Hay que tener en presente que en este tipo de sociedades el Gobierno Federal se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva, o de aprobar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten. Por tal motivo la fuente de decisiones en las instituciones que integran este sistema bancario, no es una órgano de deliberación autónoma, sino el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de los bancos que forman la banca de desarrollo encontramos a un banco, cuya actividad crediticia está destinada a impulsar el crecimiento en el sector agropecuario, se trata del Banco Nacional de Crédito Rural, organismo que cuenta con su propia ley orgánica, que es precisamente la Ley Orgánica del Sistema Banrural, la cual analizaremos en el siguiente capítulo, baste por el momento mencionar que el campo de acción de la institución que se regula encuentra limitaciones para conceder un verdadero apoyo a la productividad de nuestro campo, pues al igual que las instituciones crediticias privadas, condiciona su accionar a elementos constituidos por garantías, proyectos productivos para la inversión del crédito, elementos con los que no cuentan la mayoría de nuestra

población campesina, y de lo cual se desprende que el sistema BANRURAL opera y apoya a un grupo muy reducido de productores agropecuarios, dejando desprotegidos a la mayoría, de la que nadie se ocupa, y cuya actividad desarrollada de forma inadecuada y con escasa producción, nos afecta a todos.

4.- LA RECTORIA ECONOMICA.

El término rectoría se refiere a una dirección, efectuada en forma completa, integral, para cualquier actividad que se realice. En ese sentido, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, al referirse al concepto "Rectoría Económica del Estado", la define como:

"La capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país."³²

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa manifiesta que:

"La rectoría económica del Estado entraña un conjunto de facultades en favor de sus autoridades u órganos para dirigir la vida económica del país."³³

De esta forma podemos decir que el concepto que tratamos de definir, se refiere a la organización de la economía nacional por parte del Estado, restringiendo o impulsando aquellas actividades que se consideran más importantes para el desarrollo y bienestar social.

³² "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México 1994, p.2026.

³³ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Edit. Porrúa, México 1996, p.778.

Ahora bien, esa injerencia estatal no puede ser de forma distinta a como se encuentra señalado dentro de nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido el maestro Burgoa complementa la idea expuesta, y expresa:

"La rectoría estatal, por ende, se manifiesta en la potestad para establecer normas directivas de las actividades económicas y para aplicarlas en la realidad en donde se desplieguen."³⁴

De esta forma encontramos que la rectoría económica encuentra su fundamento en los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Constitución. A continuación trataremos aquellos aspectos que corresponden a nuestros objetivos.

El artículo 25 otorga la rectoría económica al Estado, al enunciar que:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral..."³⁵

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución."³⁶

De estas disposiciones se desprende que corresponde al Estado el procurar el desarrollo y bienestar de sus gobernados, para ello se le faculta para

³⁴ Ibidem.

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 119ª edición, México 1997, p.22.

³⁶ Ibidem.

dirigir la actividad económica nacional, ello con la finalidad de procurar el desarrollo equitativo de toda la población debiendo de auxiliar por lo tanto el crecimiento de los sectores en los que más se requiera apoyo.

Así pues, el Estado tiene la plena facultad, primero para conocer de las necesidades que aquejan a la población, y en base a ese conocimiento restringir o fomentar en su caso, las actividades que al efecto se consideren necesarias, manteniendo siempre un absoluto respeto de las garantías que la misma Constitución concede a los gobernados.

El mismo Ordenamiento Supremo previene que mediante disposiciones secundarias se promueva la organización de los sectores social y privado, a efecto de lograr una mejor producción y aprovechamiento de bienes y servicios, pues se enuncia en el mismo artículo 25, lo siguiente:

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía...la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social..." y "alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares."³⁷

En estos textos se dispone que el Estado deberá apoyar la organización y crecimiento de las actividades que desarrollen las personas que pertenezcan a los sectores social y privado, ello mediante la legislación reglamentaria. Por lo tanto, el Estado debe de organizar la economía nacional, mediante el fomento de las

³⁷ Ibidem.

actividades que demande el interés general, para la producción de los bienes y servicios socialmente necesarios.

5.- LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES.

La concepción generalizada acerca de los programas gubernamentales es en relación a las acciones que realizan nuestros gobernantes para cumplir con algún propósito específico, debiendo de actuar siempre con fundamento en lo prescrito por nuestro orden jurídico. Podrían quedar definidos en los siguientes términos:

"Conjunto de acciones básicas que un gobierno decide llevar a cabo, en un tiempo determinado, con recursos previamente asignados y objetivos a cumplir."³⁸

De esta manera, tenemos que los elementos característicos de un plan gubernamental, deben de ser, un proyecto previamente trazado y diseñado, a desarrollar en un tiempo determinado, con recursos también previamente asignados, para desarrollarse dentro de una circunscripción territorial específica. No olvidemos que un programa de gobierno, así como cualquier acto que de éste órgano emane, deben de ir encaminados a procurar el bienestar de la población. Tal planteamiento resulta lógico, y se desprende de cualquier cuerpo normativo, en el contenido de nuestra propia Carta Suprema, podemos apreciar que todas sus disposiciones se orientan en ese sentido, y por consiguiente, también deberán hacerlo los ordenamientos secundarios.

³⁸ Martínez Silva, Mario, "Diccionario de Ciencia Política y Admón. Pública", editado por el Colegio Mexicano del Licenciados en Ciencias Políticas y Admón. Pública, México 1989, p.323.

Así pues encontramos en todo el contenido de nuestra Ley Suprema las disposiciones para organizar al Estado Mexicano, en su territorio, población y gobierno. Recalcamos nuevamente que la normatividad constitucional tiende principalmente a garantizar el bien del pueblo, ya que dentro de todo nuestro Texto Jurídico Supremo se encuentran las disposiciones tendientes a conseguir ese primordial propósito, disposiciones que no deben de ser consideradas aisladamente, sino por el contrario como partes de un cuerpo jurídico armónico, y por lo tanto hay que tener siempre en cuenta la relación que deben guardar unas con otras, a pesar de que se encuentren en diferentes apartados.

Así pues, en virtud de los principios de la división de poderes que adopta nuestra Constitución, se establecen en dicho ordenamiento las facultades que competen a cada uno de los poderes, estableciéndose también una coordinación e interdependencia entre los mismos.

Al respecto de los programas gubernamentales, éstos quedan incluidos dentro de la esfera competencial del Poder Ejecutivo, el cual se deposita como sabemos en el Presidente de la República, el cual en la elaboración y ejecución de los programas tiene que seguir los lineamientos que para tal efecto le fije el Congreso de la Unión, a través de la leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, esto, según lo establecido en el artículo 89 de la misma Ley Suprema, el cual enuncia:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;³⁹

En relación al tema que desarrollamos dentro de este inciso, tenemos que un programa de gobierno, debe de ser desarrollado dentro del ámbito competencial que el Poder Legislativo, mediante una ley, concede al Poder Ejecutivo, encargado de la administración pública, y cuyo accionar deber por consiguiente adecuarse a los lineamientos que por ese medio se señalen.

En este orden de ideas, y adentrándonos ya a la materia que nos ocupa, todos los programas gubernamentales tendientes a apoyar al sector agropecuario en México, deberán, como en cualquier otra materia, ser el producto de todo un procedimiento, en donde deber observarse un completo respeto a la jerarquía de leyes, atendándose primeramente a los postulados de nuestra Ley Suprema.

Así pues, dentro de la presente Administración, para proporcionar el apoyo necesario en el referido sector, y después de varias reuniones del Ejecutivo Federal con las diversas dependencias de la administración pública federal inmiscuidas en el fomento agropecuario, así como con representantes de las entidades federativas y con organizaciones privadas y de productores, el 31 de octubre de 1995 se anunció lo que se denominó "Alianza para el Campo", instrumento que viene ha configurarse mediante la inclusión de varios programas para tratar de fomentar el crecimiento económico en el medio rural.

En relación a la concepción de dicho programa se enuncia:

³⁹ Constitución Política, Op.Cit. p.75.

"Alianza para el Campo consiste en un esquema de manejo coordinado de los instrumentos de política con que cuenta el gobierno federal para impulsar un proceso masivo de transferencia de tecnología al campo y encontrar mercados que puedan ser atendidos con producción rentable y remunerativa para la agricultura y la ganadería del país."⁴⁰

Posteriormente, dentro de ese mismo esquema se aprobó el programa denominado "Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000" publicado el 11 de julio de 1997, en él se detallan cada uno de los programas que comprenden a la "Alianza para el Campo" y se especifican los objetivos de la nueva política de desarrollo del sector agropecuario, los cuales consisten en:

1.-Incrementar los ingresos netos de los productores y contribuir al combate de la pobreza rural con acciones de fomento productivo.

2.-Aumentar la producción agropecuaria por encima del crecimiento demográfico, con un uso racional de los recursos naturales.

3.-Contribuir a la seguridad alimentaria del pueblo mexicano, mediante el abasto de los productos agropecuarios.

4.-Coadyuvar a superar el déficit estructural de la balanza comercial agropecuaria."⁴¹

⁴⁰ "Programas de Alianza para el Campo", Preliminar, Folleto Informativo, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, México 1996, p.1.

⁴¹ Diario Oficial de la Federación, México, 11 de Julio de 1997, p.31.

La forma en como se intentará cumplir con tales objetivos ser mediante la puesta en marcha de los programas que se han estructurado y que en su conjunto integran a este programa principal.

Destacan el programa denominado "Tecnificación de Riego", en el cual se señala como objetivo: "Contribuir al crecimiento de la producción agrícola nacional mediante la recuperación de la productividad y competitividad del sector, especislmente en las áreas de bajo riego, mediante proyectos que incluyan la utilización de sistemas de abastecimiento, aplicación del agua y fertilizante en forma eficiente y con un uso racional de los recursos"⁴²

En cuanto a las líneas de acción, se establece que será mediante:

"Promover y apoyar a productores para que puedan introducir en sus unidades de producción cualesquiera de los sistemas de ferti-irrigación disponibles en el mercado.

Mantener una política de amplia participación para que los productores sean los ejecutores de las acciones, con capacidad para contratar directamente con los proveedores las obras a realizar, individualmente, o a través de sus organizaciones para obtener mayores ventajas"⁴³

Por lo que hace al programa de "Mecanización", se señala como objetivo del mismo el "promover la ampliación y renovación del parque de maquinaria e implementos agrícolas existente en le país y, con ello, incrementar la eficiencia

⁴² Ibid. p.40.

⁴³ Ibid. p.41.

productiva, reducir el deterioro de los suelos agrícolas y mejorar el ingreso de los productores."⁴⁴

En cuanto a las líneas de acción se establecen las siguientes:

"Promover la adquisición de tractores nuevos, sembradoras de precisión e implementos para labranza de conservación, así como la reparación y rehabilitación de tractores.

Llevar a cabo las negociaciones y establecer convenios con los proveedores de maquinaria y equipos para el otorgamiento de descuentos sobre los precios de lista previamente pactados.

Promover la participación de BANRURAL para que apoye con financiamientos a los productores en la adquisición de maquinaria y equipos.

Asegurar que los proveedores suministren a los productores la capacitación necesaria sobre la operación y mantenimiento de la maquinaria y equipos adquiridos"⁴⁵

Existe también el programa llamado "Kilo por Kilo", el cual tiene como objetivo: "Coadyuvar a incrementar la productividad de la agricultura mexicana, induciendo el uso de semilla en categoría certificada, principalmente de maíz y

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

frijol, en zonas y entre grupos de productores que no las hayan utilizado en los años recientes, pero que tienen potencial para su cabal aprovechamiento."⁴⁶

Por lo que hace a las líneas de acción, se propone:

"Promover acciones coordinadas con los gobiernos de los estados para sumar esfuerzos y recursos destinados a la compra y suministro a productores de semillas certificadas de maíz y frijol."⁴⁷

También se cuenta con un programa denominado "Equipamiento Rural", con el cual se propone: "impulsar la introducción de medios de producción que signifiquen un progreso tecnológico en el segmento de pequeños productores que haga posible incrementar rendimientos, apoyar el autoconsumo y generar excedentes comercializables"⁴⁸

En cuanto a estos programas, notamos que se pretende que los productores rurales nacionales cuenten con mejores medios de producción para aprovechar el potencial con el que cuentan, o sea con la tierra y con su fuerza de trabajo, es decir se busca que accedan a la tecnología moderna y a los avances científicos. Sin embargo denotamos la falta de precisión en cuanto a la descripción para la ejecución de cada uno de los programas, ya que ya que no se establece un procedimiento preciso que determine la forma en que tratarán de cumplirse los objetivos, y por lo tanto existe el riesgo constante que con acciones intrascendentes consideren las autoridades responsables de los programas que les han dado el debido cumplimiento.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibid. p.42.

⁴⁸ Ibid. p.64.

También se pretende contar con un sistema de información en el cual se contengan las referencias y datos precisos de todo lo relativo a los programas. Este sistema se denomina "Sistema Nacional de Información Agropecuaria", y en cuanto a su función se determina que:

"El SNIA, de acuerdo con su carácter integral, tiene como propósito cubrir todas las variables e indicadores que se generan con las actividad productiva y comercial del sector agropecuario."⁴⁹

Hemos descrito en forma breve algunos de los principales programas que integran esta nueva estrategia del gobierno federal para solucionar el problema de improductividad en nuestro sector agropecuario, hemos dejado de mencionar algunos, como el de "Apicultura", el de "Leche" y otros, pero a propósito hemos querido mencionar hasta el último el programa que a nuestro criterio reviste la mayor importancia, pues el que goza de mayor difusión y operatividad, se trata del programa de PROCAMPO, el cual fue implementado desde la administración del Presidente Salinas, su planeación, coordinación y ejecución fue encomendado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la que posteriormente, como sabemos, con la Administración del nuevo Presidente cambió su nombre por el de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), que es actualmente a quien competen las atribuciones referentes a dicho programa, el que continúa vigente bajo los mismos lineamientos.

El Programa en comento beneficia a productores rurales que cumplan lo establecido en el Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo,

⁴⁹ Ibid. p.60.

denominado PROCAMPO. Dicho programa consiste básicamente en otorgar apoyos de carácter pecuniario a productores, de acuerdo a la superficie calculada en hectáreas que tengan sembradas con los cultivos que se especifican en el propio programa.

El apoyo se otorga a esos productores, siempre que acrediten ser propietarios, poseedores de buena fe, o en posesión derivada, de predios con superficie elegible en producción y que se encuentren inscritos en el Directorio PROCAMPO.

Para la operación de este programa la SAGAR cuenta con 33 delegaciones distribuidas en todo el territorio nacional, y 712 oficinas llamadas Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), que es en donde los productores realizan el trámite de inscripción al Directorio de PROCAMPO. Así también se cuenta con un órgano desconcentrado de la misma Secretaría denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), que opera a través de 16 Direcciones Regionales, teniendo como función la de supervisar la correcta aplicación del programa así como la de generar, procesar y validar las solicitudes que le entregue la CADER, así también como la de emitir los apoyos pecuniarios que se entregarán a los productores por conducto de la misma CADER.

Esto es en forma general el procedimiento de operación de PROCAMPO. Tenemos que para el ciclo 96/97, el monto entregado por hectárea fue de \$484.00 (CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS 00/100), y es la realidad que en éste, como en los ciclos anteriores no se han obtenido resultados alentadores, y más bien el subsidio entregado sirvió a la mayoría de los

productores, no como un aliciente en la producción, si no únicamente para su autoconsumo y la satisfacción de sus propias necesidades.

Consideramos que los programas son bastante limitados y requieren de una mejor coordinación, ya que para la mayoría del campesinado mexicano que no cuenta con una organización para producir, las acciones que se intenten para apoyarlo deben de ir más allá de promover ciertos cultivos mediante el otorgamiento de subsidios, creemos que debe además proporcionarse una adecuada educación para trabajar la tierra y una supervisión constante de las labores que se realicen.

6.-LOS SUBSIDIOS.

Como hemos visto, encontramos actividades económicas que pueden quedar incluidas dentro de aquellas áreas, que a juicio de nuestros gobernantes, deben de ser estimuladas, gozando de condiciones especiales, pues son consideradas como de mayor importancia, en razón principalmente de la demanda que en relación con ellas se presente en el mercado, y en razón también de que estén dirigidas a beneficiar a los sectores sociales más desprotegidos, ya que éstos difícilmente podrían adquirir los bienes o servicios que representan esas actividades, a sus costos reales, y por tal razón se hace necesaria la intervención del Estado a efecto de procurar el abastecimiento a costos más accesibles.

El último párrafo del artículo 28 de nuestra Carta Magna dispone:

"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".⁵⁰

Atendiendo al significado del diccionario, un subsidio es una ayuda económica. Tal ayuda, debe entenderse como prestada por el Estado para sus subordinados, sin otro interés que el bienestar social.

En una concepción más precisa, los subsidios son:

"Erogaciones que otorga el gobierno a unidades públicas o privadas productoras de mercancías o servicios, con el objeto de influir en el nivel de precios de ciertos artículos básicos."⁵¹

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, nos proporciona su definición en los siguientes términos:

"Es un apoyo de carácter económico que el Estado concede a las actividades productivas de los particulares, con fines de fomento durante periodos determinados."⁵²

Atendiendo a las definiciones anteriores y a la disposición constitucional previamente citada, podemos decir que el subsidio constituye un apoyo económico que el Estado destina para el fomento de actividades consideradas de mayor

⁵⁰ Constitución Política, Op. Cit.p.36.

⁵¹ Martínez Silva, Op. Cit. p.606.

⁵² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. p.3006.

importancia para la sociedad, realizadas por él mismo, por los particulares o por ambos, por un tiempo determinado.

Por lo tanto, los subsidios se orientan básicamente a compensar los costos de producción, para hacer llegar los productos a los consumidores a precios por debajo de su valor real, así como también para fomentar el desarrollo de ciertas actividades.

Nuestra Carta Magna faculta al Estado para conceder subsidios bajo ciertas condiciones. Deben de ser generales, es decir deben de aplicarse a la actividad en sí misma, sin importar que personas las realicen; temporales, debe de especificarse el tiempo durante el que se subsidiar dicha actividad, y; no debe de afectarse sustancialmente las finanzas de la Nación, es decir, que por atender las actividades subsidiadas se descuiden otras áreas de mayor importancia.

Como ya vimos en el apartado que antecede, existen varios programas gubernamentales que subsidian actividades en nuestro campo, sin que se haya logrado elevar la productividad en ese ámbito, más bien la ayuda que se otorga ha servido para fomentar la inactividad, pues con ese accionar, el campesino tiene asegurada su subsistencia, y puede estar conforme con sus dirigentes y con los funcionarios que le proporcionen esos recursos, creándose con ello un círculo vicioso que viene a desvirtuar la esencia y finalidades que deben perseguirse al conceder un subsidio, predominando realmente intereses de tipo político.

Consideramos pues, que debe adecuarse la forma de otorgar subsidios, pues resulta innegable que constituyen estímulos de fomento para las actividades

que más se demanden, pero debe revisarse el proceder en su otorgamiento así como una considerable reducción de los mismos, pues una verdadera planación económica llegaría al punto de prescindir de estos medios.

" El otorgamiento de los subsidios tiende a desaparecer ante las técnicas que el Estado utiliza en el campo de la planación económica, y particularmente, tratándose de la concertación de acciones entre particulares y el Estado."⁵³

7.- LAS SOCIEDADES RURALES.

Recordemos que las sociedades son una ficción de la ley, en donde se le da personalidad a la unión de individuos, personas físicas, para conformar a una persona moral, en este caso, a una sociedad. Obviamente la conjunción de personas físicas para configurar una sociedad obedece a que se persiguen determinados objetivos, los que en forma individual probablemente no pudieran conseguirse.

Al estar previsto y regularse la formación de sociedades rurales dentro del contenido de la Ley Agraria, se pretende que mediante esta forma de explotación, los ejidatarios puedan obtener un mejor desempeño en sus actividades y un desarrollo y crecimiento económicos, aunque, según prevé el artículo 50 del ordenamiento citado, los ejidatarios pueden formar otro tipo de sociedades permitidas por la ley, y de hecho las disposiciones específicas para las sociedades rurales contenidas en la legislación agraria no representan mayores ventajas para los ejidatarios que decidan conjuntarse en una sociedad de este tipo.

⁵³ Ibid p.3008.

Ahora bien, las sociedades de producción rural no son exclusivas para los ejidatarios, pues el artículo 111 determina que:

"Los productores rurales podrán constituir sociedades de producción rural."⁵⁴

Dentro del término productores rurales, se comprende tanto a los ejidatarios como a los pequeños propietarios. Las únicas disposiciones específicas contenidas en los numerales del ordenamiento multicitado, en relación a las sociedades rurales, son esencialmente los siguientes:

Deberán constituirse con un mínimo de dos socios. La razón social que se emplee deberá de ir seguida de las palabras "Sociedad de Producción Rural", o sus abreviaturas, "SPR", así como también el régimen de responsabilidad que se hubiese adoptado, ya sea ilimitada, limitada o suplementada, existiendo la posibilidad de que las sociedades de producción rural puedan constituir uniones de sociedades.

La inclusión del tema de las sociedades rurales dentro del contenido de nuestra exposición obedece a la razón de que constituye una de las alternativas para procurar que los trabajadores del campo puedan obtener un mejor desempeño en su trabajo, lo cual deber reflejarse en una mayor productividad. Sin embargo, teniendo en cuenta lo expuesto en los anteriores párrafos, podemos afirmar que las sociedades rurales propuestas por la Ley Agraria no son la mejor alternativa para la mayoría de los productores rurales, pues tengamos

⁵⁴ "Ley Agraria", Editorial Porrúa, 11ª edición, México 1997, p.48.

presente que de conformidad con el artículo segundo del mismo ordenamiento, en lo no previsto por la Ley Agraria se estará a lo dispuesto en la legislación civil federal o, en su caso mercantil, lo que viene a reforzar nuestro planteamiento en el sentido de que las sociedades rurales no representan para los productores rurales un verdadero aliciente que estimule a una mayor productividad.

8.-SISTEMAS AGROPECUARIOS EN OTROS PAISES.

Dentro de este apartado, se hará referencia a la forma general en que se basan los países que citaremos para organizar sus sistemas productivos en el sector agropecuario, para poder tener una comprensión de su organización, la que les ha llevado a obtener índices considerables de producción.

Primeramente hablaremos del sistema que sigue el país vecino del nuestro en el norte, los Estados Unidos de Norteamérica (EUA), el cual ha alcanzado cifras exorbitantes en su producción agrícola principalmente.

La lógica reza que una cierta inversión deberá de generar una cierta cantidad de producción equivalente, y que por lo tanto, los EUA para obtener esos niveles tan altos de producción han requerido también hacer grandes inversiones.

Confirmando tal supuesto, y para darnos una idea estimada de la inversión que se realiza en el ramo agropecuario en los EUA, el maestro Antonio De Ibarrola, refiriéndose a los agricultores de aquel país, expresa:

"Gastan entre 27 y 28 billones de dólares anualmente por bienes y servicios para producir ganado y cosechas."⁵⁵

Teniendo en cuenta estas cantidades tan enormes, que ni siquiera en la imaginaria podemos considerar para invertir en nuestro campo, sin embargo nos lleva a hacer la reflexión de que para lograr que las tierras de México produzcan es necesario realizar en ellas una inversión, teniendo en cuenta de que contamos con clima y suelo muy favorables.

En relación a las características propias del sistema norteamericano, el maestro De Ibarrola enuncia que:

"1) El Estado jamás es propietario de empresas agrícolas, ni intervenga en la gestión de las mismas.

Todas las empresas están en manos de los particulares, a los que el Gobierno presta continua y eficaz ayuda.

2).-No hay limitación a la extensión que pueda quedar bajo la propiedad de una sola persona."⁵⁶

Tales enunciamentos por parte del maestro De Ibarrola en relación al sistema agropecuario del país mencionado, tenemos que son completamente contrarios a los principios fundamentales instaurados en nuestro sistema jurídico, determinados por la Constitución; y es que en realidad no podría ser de otra

⁵⁵ De Ibarrola Antonio, Op. Cit. p.852.

⁵⁶ Ibid. p.851

forma, las sociedad norteamericana es radicalmente distinta a la nuestra. Entre ambas naciones las condiciones de desarrollo son completamente distintas, por tal motivo, en la actividad del pueblo mexicano, y particularmente en la de los pobladores del campo si se hace indispensable la intervención directiva del aparato estatal, a fin de promover un sistema productivo más eficaz, ya que por si solos nuestros campesinos no podrán trabajar en forma distinta a como lo han venido haciendo.

El Gobierno en los Estados Unidos, a pesar de no participar directamente en el sistema productivo, se preocupa por realizar constantemente investigaciones que permitan obtener mejores técnicas, para hacerlas llegar a los productores, y obtener cada vez mejores resultados. Al respecto, De Ibarrola menciona:

"El fundamento de la prosperidad agrícola, cada vez mayor, es la continua investigación que el Gobierno lleva a cabo para mejorar plantas y animales, para promover el mejor manejo del suelo y del agua. Los servicios educacionales se encargan de llevar con toda rapidez los nuevos conocimientos a los campesinos y a las personas interesadas en los asuntos del campo."⁵⁷

Como vemos, la labor estatal reviste gran importancia en las actividades productivas, aún en los Estados Unidos, en donde la población ya cuenta con toda una estructura y un sistema de producción organizado. Más aún se hace indispensable la intervención del Gobierno mexicano en nuestro campo, debiendo de tener una injerencia más amplia, en principio atravesando por una fase de

⁵⁷ Ibid. p.853.

organización, y en razón de que los resultados puedan ser más aceptables, tal intervención deberá de ir siendo cada vez menor.

Otro sistema al que nos referiremos brevemente, es el que se adopta en Israel. En aquel país, a pesar de que sólo la cuarta parte del territorio es cultivable, los recursos hidrológicos son limitados, y pocas veces hay precipitación fluvial, además el clima es semiárido o árido, cuenta con una producción bastante aceptable, principalmente en cítricos, particularmente la naranja.

Es de destacarse la existencia de un organismo denominado Ministerio de Agricultura, que es a quien compete el fomento de la actividad agropecuaria, a través de las siguientes funciones:

"Se ocupa de la producción, precios, crédito de avío, presupuesto de fomento para aldeas, importación y exportación de productos agropecuarios, a servicios veterinarios y fitosanitarios, investigación y desarrollo de recursos hidrológicos."⁵⁸

La existencia de esta institución, sería lo más rescatable del sistema agropecuario israelí, para adecuarlo y aplicarlo en México, con la finalidad de contar con una mejor organización, ya que es necesario hacer la mención de que esa Nación basa su progreso en la unidad y cooperativismo que tienen para desempeñar su trabajo, situación que no se presenta en México.

⁵⁸ Rivera Rodríguez Isaias, "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, México 1994, p.224.

En los sistemas productivos de los dos países citados, el gobierno es pilar fundamental en la organización, más aún, en México, nuestro gobierno debe de tener una injerencia todavía mayor, ya que nuestra población no tiene el sentimiento de unidad y fraternidad de los israelíes, como tampoco el dinero para invertir, ni la organización de los estadounidenses.

CAPITULO TERCERO

REGIMEN JURIDICO DEL SECTOR AGROPECUARIO.

Antes de entrar al estudio de los ordenamientos que corresponden a este capítulo, hacemos la aclaración de que únicamente lo haremos en aquellos puntos relativos al fomento agropecuario, principalmente en lo relativo al crédito y capacitación dentro de ese sector, pues de otro modo requeriríamos estudios exhaustivos para cada cuerpo normativo, lo cual haría necesario un trabajo especial para cada uno de ellos.

1.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Dentro de nuestro sistema jurídico, es el Texto Constitucional, el que hace posible la existencia de otros ordenamientos legales, que reglamentan los principios fundamentales en él contenidos.

Así pues, el artículo 27 de nuestra Constitución, contiene los lineamientos que regulan la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, teniendo la Nación, según lo prescribe el propio artículo, el derecho de transmitir el dominio a los particulares.

Dentro de este precepto se encuentran una serie de disposiciones de contenido bastante amplio, nosotros haremos referencia a aquellos aspectos que guardan relación con nuestro tema de estudio.

Refiriéndonos pues al apoyo que debe procurarse para conseguir un mejor aprovechamiento de nuestro campo, se enuncia en el párrafo tercero del artículo en comento, que la Nación tiene el derecho de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, y además dispone:

"En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para:

El fomento de la Agricultura, la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad."⁵⁹

En atención a este mandato constitucional se han ejecutado una serie de acciones, tales como los programas gubernamentales de los que hablamos en el capítulo precedente, así como también se han promulgado algunas leyes, las que serán tratadas en los apartados subsecuentes.

No olvidemos, la interrelación directa que deben de guardar entre si las distintas disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna. Atendiendo a esta interrelación, tenemos que la disposición comentada se encuentra estrechamente vinculada con lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 28 del mismo Ordenamiento Supremo, pues como ya veíamos, el hecho de dictar por parte del Estado, las medidas tendientes a fomentar las actividades económicas, tanto en el medio

⁵⁹ Constitución Política, Op. Cit., p. 24

rural, como en cualquier otro, obedece a los principios de rectoría económica parte del Estado, para encauzar el desarrollo integral del país.

En relación al mismo tema del fomento agropecuario en el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 27, se enuncia:

"La Ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores."⁶⁰

Dentro de este texto se encuentran varios cometidos, que la Constitución dispone se les de el debido cumplimiento mediante las leyes secundarias.

Finalmente el artículo 27, en la fracción XX, contiene una serie de disposiciones que vienen a complementar de forma más específica lo enunciado en las fracciones que ya hemos citado.

"El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la reglamentación para planear y organizar la producción

⁶⁰ Ibid. p.29.

agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolos de interés público."⁶¹

Tales cometidos podrían básicamente reducirse a dos, uno como consecuencia del otro, primeramente el procurar el óptimo uso y aprovechamiento de la tierra, para conseguir el bienestar general, es decir el bienestar tanto del campesino, así como el de las personas que conforman los demás sectores de la población, y serán precisamente las leyes que emanen del Congreso de la Unión, las que determinarán la forma en que habrán de cumplirse estos mandatos.

A continuación citaremos los ordenamientos legales que se han promulgado, mediante los cuales se ha tratado de dar cumplimiento a las disposiciones de la Constitución que hemos referido.

2.-LEGISLACION AGRARIA.

Dentro de los ordenamientos comprendidos dentro de este apartado, citamos en primer orden a la Ley Agraria vigente desde el año de 1992. En su exposición de motivos se manifestó que tenía por objeto organizar a los productores agropecuarios, promoviendo la justicia y la productividad. En su contenido se desglosan básicamente aquellos aspectos técnicos legales relacionados con la tenencia de la tierra, así como de los medios para su defensa, instituyéndose por primera vez, para impartir la justicia agraria, los tribunales agrarios. También se regula a los organismos y asociaciones que favorecen a la

⁶¹ Ibid. p.32.

producción rural, siendo este último punto el que incumbe directamente a nuestro estudio.

Para los fines que perseguimos, es de destacarse el contenido del título segundo, que trata precisamente lo relativo al desarrollo y fomento agropecuario.

El artículo 4º dispone que corresponde al Ejecutivo Federal promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas para el bienestar de la población.

En atención a esta disposición el Ejecutivo Federal ha implementado los programas ya citados con anterioridad, pero como ya lo hemos mencionado en forma reiterada, dichas acciones no se han encaminado a elevar la productividad, sino más bien a tratar de aliviar en la medida posible los males que aquejan a la población rural, y por lo tanto, con tal accionar no es posible conseguir la participación del sector rural en la vida nacional, como se pretende.

El párrafo segundo del mismo artículo enuncia:

"Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación."⁶²

Consideramos que este supuesto presentará una difícil materialización, pues recordemos la cita que hacíamos del maestro Mendieta y Nuñez en el

⁶² "Ley Agraria", Op. Cit., p.4.

capítulo primero, en donde afirmaba este jurista que la mentalidad de nuestro pueblo es de conformismo, individualista y ajena a toda participación comunitaria, y por lo tanto resulta muy difícil que los productores puedan hacer por su iniciativa proyectos y trabajar conjuntamente con las entidades gubernamentales, más aún si añadimos que la gran mayoría de nuestros campesinos carecen de alfabetización, lo que hace casi imposible la materialización de este supuesto.

Según el contenido del Título Segundo en comento, es al Ejecutivo Federal, a través de las entidades de la Administración Pública Federal, a quien compete fomentar el desarrollo agropecuario, en este sentido se hacen las atribuciones a las entidades competentes, y refiriéndose a ellas, el artículo 5º dispone que tales entidades:

"...propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo."⁶³

En el artículo 6º se les conceden más atribuciones de manera específica, pues según el propio numeral deberán:

"...establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo, fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, propiciar todo tipo de asociaciones

⁶³ Ibidem.

con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales y; llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural."⁶⁴

Podríamos decir que tales cometidos se orientan básicamente a tratar de elevar la productividad, mediante canalización de recursos por parte del Estado, además procurar la unión y capacitación de productores, y la promoción de investigación científica para aplicarla a ese propósito, a efecto de promover el desarrollo rural.

Los cometidos contenidos en el artículo 6º de la Ley Agraria, se encuentran íntimamente relacionados con lo preceptuado en la Ley de la Administración Pública Federal (LOAPF), que es precisamente el ordenamiento en donde se especifican las atribuciones que competen a cada entidad, desglosándose también las que enuncia la propia Ley Agraria.

Tenemos pues, que dentro del contexto de la LOAPF, tales atribuciones son casi en su totalidad competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), pues en relación a ellas, el artículo 35 de este ordenamiento dispone que es competencia de dicha Secretaría, principalmente:

⁶⁴ Ibid. p.5.

"Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo.

Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales."⁶⁵

En relación a estas actividades encomendadas a la SAGAR, ésta cuenta con absoluta discrecionalidad para llevarlas a cabo, y denotamos que desafortunadamente las acciones tendientes a fomentar la productividad a que se refiere el segundo párrafo de los anteriormente citados, no han sido desarrolladas adecuadamente y por lo tanto no se ha logrado elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, ni tampoco el abasto de los productos agrícolas en el mercado.

Corresponde también a la SAGAR, según lo prescribe el mismo artículo 35, integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar productivamente recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural. En atención a esta disposición la SAGAR ha implementado algunos programas como PROCAMPO, del cual ya hablamos en el capítulo que antecede.

Decíamos también en líneas anteriores que en relación a los cometidos propuestos por la Ley Agraria también tiene injerencia en su realización la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pero de manera menos directa, pues a esta Secretaría corresponde, según lo enuncia la misma LOAPF en su artículo

⁶⁵ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, 35ª edición, México 1997, p.39.

32, el "Conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza", y como es de todos conocido, es el sector campesino uno de los que más sufren los malestares de la pobreza, pero dichas acciones tienden más que a procurar una mayor productividad, a ayudar a las personas, en este caso al campesino, a solventar sus necesidades más elementales, y viene a la mente aquella idea de que quien te da un pescado, te da de comer un día, quien te enseña a pescar, te dará de comer toda la vida.

Remitiéndonos nuevamente al contenido de la Ley Agraria, el artículo 8° de este cuerpo normativo enuncia:

"El Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo, a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica, las instituciones responsables, para el desarrollo integral del campo mexicano."⁶⁶

En relación a las organizaciones campesinas a las que se refiere el artículo citado, existen en nuestro país varias, las cuales casi anualmente celebran convenciones, y el Ejecutivo Federal envía representantes de las diversas dependencias de la Administración Pública a quienes compete el desarrollo rural, ello para dar cumplimiento a lo dispuesto en el texto referido, sin embargo los campesinos actúan por medio de sus representantes, y en la mayoría de los casos se desvirtúa el propósito que debieran tener este tipo de eventos, y se incursiona en situaciones de tipo político, no económico y mucho menos jurídico.

⁶⁶ Ley Agraria, Op. Cit., p.5.

No podemos dejar de hacer la mención que en este estudio merece el agua, el líquido sin el cual sería imposible la existencia para cualquier ser vivo y por lo tanto debemos recalcar la importancia que reviste su debido abastecimiento tanto para el sector agrícola como para el ganadero, pues es éste uno de los principales problemas que sufre la mayor parte del campo mexicano, en donde se depende de la precipitación fluvial, lo que origina un ambiente de incertidumbre en la producción.

Al respecto del vital líquido, la Constitución establece que es propiedad de la Nación, y define lo que denomina "aguas nacionales", dentro de las cuales se incluyen casi todas las formas en que el agua, en estado líquido se encuentra dentro de nuestro territorio.

Sin embargo, interesa a nuestro estudio, el agua, desde el punto de vista de la forma en que puede ser utilizado para fines agrícolas o ganaderos. Vale la pena destacar también que en la mayor parte de nuestro territorio, en casi toda la zona centro y norte de nuestro país, se carece de corrientes de agua, en forma de ríos, que puedan beneficiar a los cultivos o a la crianza de ganado. Sin embargo, es posible encontrar yacimientos y corrientes subterráneas. Con respecto al agua que se presenta bajo esta última forma, nuestra Constitución, en su artículo 27, párrafo quinto, dispone:

"Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; "⁶⁷

⁶⁷ Constitución Política, Op. Cit., p.25.

En relación a esta disposición constitucional, su ley reglamentaria, la Ley de Aguas Nacionales (LAN), en su artículo 18 dispone que:

"Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno;"⁶⁸

En el párrafo segundo del mismo artículo se dispone que:

"Independientemente de lo anterior, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo causará las contribuciones fiscales que señale la ley."⁶⁹

En relación a las disposiciones anteriormente señaladas podemos hacer el siguiente comentario. Primeramente de que efectivamente el uso y aprovechamiento de las aguas del subsuelo para fines agrícolas o ganaderos constituyen una de las mejores alternativas para mejorar la producción en esos sectores. La forma que se utiliza para el alumbramiento del agua es mediante un pozo y la extracción del agua hacia la superficie se hace mediante un sistema de bombeo.

La perforación de un pozo y la bomba necesaria para la extracción del agua representan un costo muy elevado para los recursos con que cuentan la mayoría de nuestros campesinos, y más aún al término de cada año deberán pagar las contribuciones a que se refiere el párrafo segundo del artículo 18 de la LAN, más el pago de energía eléctrica consumida por la bomba.

⁶⁸ "Ley de Aguas Nacionales", Editorial Porrúa, México 1996, p.44.

⁶⁹ Ibidem.

Tenemos pues que el alumbramiento de las aguas del subsuelo es una opción que escapa a las posibilidades con que cuentan la mayoría del campesinado mexicano, pues la recuperación de la inversión para este tipo de infraestructura necesita un tiempo considerable, aunque posteriormente los beneficios puedan ser bastante significativos, pero por el momento es casi imposible que alguien conceda créditos para tal efecto, por la dificultad que presenta la constitución de la garantía requerida.

3.-LEGISLACION AGRICOLA GANADERA.

Dentro de este apartado hemos incluido aquellas leyes que consideramos se refieren al fomento agropecuario. Mediante ellas se pretende lograr una mayor producción, y como todas las disposiciones legales, se encaminan a procurar el bienestar social. La forma para conseguirlo que se establece en ellas, se basa generalmente en la asociación de productores, para que mediante la conjunción de sus recursos puedan complementarse las actividades y obtener así mejores resultados.

Estos propósitos se enuncian en la Ley de Asociaciones Agrícolas (LAA), ordenamiento mediante el cual se pretende conjuntar a los productores agrícolas, con la intención de promover una mayor productividad y mejorar las condiciones de vida de las personas que formen una asociación de este tipo. Al respecto, el artículo segundo del ordenamiento mencionado enuncia:

"Las asociaciones agrícolas se constituirán con la unión de productores agrícolas del país, a fin de promover en general el desarrollo de las actividades

agrícolas de la Nación, así como la protección de los intereses económicos de sus agremiados."⁷⁰

En el artículo tercero se señalan las finalidades que se persiguen con la formación de las asociaciones mencionadas, y que son las siguientes:

"1.-Organizar la producción agrícola.

2.-Gestionar y promover todas las medidas que tiendan al mejoramiento de las condiciones agrícolas de los productores de la República.

3.-Obtener con las mayores facilidades económicas la concesión de crédito para sus agremiados.

4.-Procurar la transformación de las condiciones de vida en el campo, haciendo cómodo e higiénico en hogar del campesino y educar a las clases rurales del país en los principios de la técnica moderna de producción.

5.-Representar ante las autoridades los intereses comunes de sus asociados y proponer las medidas que estimen más adecuadas para la protección y defensa de dichos intereses."⁷¹

En relación a estas finalidades podemos decir que son en realidad bastante significativas, ya que se pretende obtener resultados benéficos para las

⁷⁰ Páginas Web de Internet, "Legislación Federal en México", Cámara de Diputados, actualizada al 31 de octubre de 1997, México, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/21/3.HTM>.

⁷¹ Ibid. 4.HTM.

personas que integren una asociación agrícola, pero tengamos presente que las personas que han formado o que puedan formar este tipo de agrupaciones, serán principalmente personas que de alguna manera tienen una organización definida, en lo referente a su forma de producir, y buscarán la unión que regula la Ley, con la finalidad de proteger sus intereses, y tener una representatividad ante las autoridades, tanto municipales, como locales y federales. Con esta intención se pronuncian cada una de las finalidades que se enumeran en el artículo tercero del ordenamiento que comentamos. En los artículos subsecuentes se establecen las bases para la formación de estas asociaciones, teniendo un carácter local, regional o nacional.

Debemos señalar también, que paralelamente a las asociaciones agrícolas, funcionan las asociaciones ganaderas, cuya actividad es regulada por la Ley de Asociaciones Ganaderas (LAG), la cual establece lineamientos de organización para productores en forma similar a como lo hace la LAA, pero refiriéndose a la actividad pecuaria.

El artículo primero de la LAG establece que:

"Se consideran como asociaciones ganaderas, las que constituyan los ganaderos del país, para propugnar por el mejoramiento de la ganadería de la República y para la protección de los intereses económicos de sus asociados."⁷²

Las finalidades que se persiguen con la formación de asociaciones ganaderas, se enumeran en el artículo segundo del mismo ordenamiento, y son

⁷² Ibid. 22/2.HTM.

básicamente iguales a las que se enuncian en la LAA para las asociaciones agrícolas.

Consideramos que ambos tipos de asociaciones bien podrían ser reguladas por un sólo ordenamiento. Ambos cuerpos normativos disponen una organización que constituye una alternativa de desarrollo para el sector agropecuario, pero reiteramos, se encaminan esencialmente a organizar a los productores que ya cuentan con un sistema de producción, pero no es una alternativa que fomente la actividad de aquellas personas que a pesar de vivir y trabajar en el campo, tienen parcelas que no producen, y las cuales abarcan gran parte de nuestro territorio.

Otra de las alternativas que encontramos en nuestro sistema normativo, para impulsar el crecimiento agropecuario en nuestro país, lo encontramos en la Ley de Sociedades de Solidaridad Social (LSSS), ordenamiento en el que se propone principalmente mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en el medio rural, mediante la base de la unidad y el trabajo colectivo.

El artículo primero de esta ley establece que una sociedad de solidaridad social se constituye:

"Con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros o campesinos sin tierra."⁷³

⁷³ Ibid. 70/2 HTM.

Como vemos, este tipo de sociedades se encaminan a integrar principalmente a personas del medio rural que no cuentan con los medios suficientes para explotar adecuadamente la tierra. Por ese mismo motivo en la parte final del mismo artículo se dispone que "los socios convendrán libremente sobre las modalidades de sus actividades, para cumplir las finalidades de la sociedad"⁷⁴.

Es decir se prevé que en su gran mayoría, las personas que integren este tipo de sociedades no les será posible hacer aportaciones económicas para los fines sociales, por lo tanto se establece la posibilidad de sustituir esa aportación económica con aportaciones de otro tipo.

El artículo 2º de este ordenamiento señala el objeto de las Sociedades de Solidaridad Social, el cual consiste principalmente en: "La creación de fuentes de trabajo, la producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios, así como la educación de los socios y sus familiares en la práctica de la solidaridad social, y finalmente el fomento de las medidas que tiendan a elevar el nivel de vida de los miembros de la sociedad."⁷⁵

En el artículo siguiente se establecen las bases para la constitución de las Sociedades de Solidaridad Social, bases que asemejan bastante a las establecidas en otros ordenamientos para la constitución de otro tipo de sociedades.

El artículo 14 prescribe lo siguiente:

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibid. 3.HTM.

“Las sociedades de Solidaridad Social no utilizarán trabajadores asalariados y los fines sociales de las mismas deberán cumplirse por los socios. Sólo cuando se requieran servicios profesionales o especializados que no puedan atender los socios, podrán contratarse, siempre que esos servicios sean ocasionales o temporales.”⁷⁶

Al igual que en los demás tipos de sociedades contempladas en nuestra legislación, el órgano supremo es la Asamblea General de Socios. Además se cuenta con un órgano de administración denominado Comité Ejecutivo, y con un Comité de Vigilancia; también se dispone la formación de una Comisión de Educación, que como su nombre lo indica se encargará de brindar en la medida que sea posible, la educación a la totalidad de los socios.

En relación a ésta Comisión de Educación, consideramos que puede representar un factor favorable para nuestro crecimiento, en ésta, como en cualquier otra área. Las personas que integran este tipo de sociedades, son personas en su mayoría de escasa preparación, y no obstante de que el artículo 27 de la LSS, refiriéndose a dicha Comisión de Educación, enuncia que podrán auxiliarse de las personas que crean necesarias para sus actividades ejecutivas, dicho auxilio deberá hacerse mediante contratación de personal necesario al efecto, y esa contratación estará en relación directa de las posibilidades económicas de la sociedad, lo cual hace que se reduzcan en gran medida el valor y alcance que trata de darse al establecerse una comisión educativa.

⁷⁶ Ibid. 15.HTM.

En el artículo 30 se dispone lo relativo al patrimonio social, en los siguientes términos:

"El patrimonio social se integra inicialmente con las aportaciones, de cualquier naturaleza que los socios efectúen, así como con las que se reciban de las instituciones oficiales y de personas físicas o morales ajenas a la sociedad. Dicho patrimonio se incrementará con las futuras adquisiciones de bienes destinados a cumplir con el objeto y finalidades de la sociedad."⁷⁷

A éste mismo respecto, el artículo 36 enuncia:

"El Ejecutivo Federal podrá otorgar, discrecionalmente, los estímulos, franquicias o subsidios necesarios para su eficaz funcionamiento, los cuales podrán ser revocados o cancelados cuando las causas que los motivaron desaparezcan, a juicio fundado de los otorgantes."⁷⁸

De éstas disposiciones podemos hacer el comentario de que las personas que formen una Sociedad de Solidaridad Social, para la constitución del patrimonio social, difícilmente podrán hacer una aportación de carácter económico, y por lo tanto dicha sociedad no tendrá el capital necesario para funcionar, como consecuencia de ésta carencia, esa persona moral deberá esperar a que se le asigne alguna aportación por parte de las instituciones gubernamentales, sin que pueda precisarse un término para ello, y por lo tanto se hace bastante incierto su funcionamiento.

Notamos que en esta ley se continua con el error de dejar completamente a los socios, que en su gran mayoría serán campesinos que apenas sabrán leer, a

⁷⁷ Ibid. 31.HTM.

⁷⁸ Ibid. 37.HTM.

que sean ellos mismos los que preparen su organización, elaboren sus estatutos, levanten actas, presenten proyectos y formulen peticiones ante las autoridades, sin que la propia ley establezca la forma de brindar la debida asesoría para cumplir con esos fines.

Para dar conclusión a este apartado, en donde nos hemos referido a aquellos ordenamientos que intentan fomentar la actividad agropecuaria, corresponde ahora citar otro cuerpo normativo, el cual a nuestro criterio contiene lineamiento de mayor contenido práctico para fomentar el desarrollo en el sector referido. Trataremos pues los aspectos de importancia que reviste la Ley de Distrito de Desarrollo Rural (LDDR).

El autor Alfredo Aguilar Valdés, en su libro "Compendio de Leyes Agropecuarias", al referirse a la ley en comento, señala que tiene como objetivo el siguiente:

"Ordenar y regular los Distritos de Desarrollo Rural, además la formulación, instrumentación control y evaluación de los programas para estos distritos de desarrollo rural. También la administración de los recursos que sean destinados para este propósito. Finalmente fomentar la actividad que impulse el desarrollo agropecuario."⁷⁹

Primeramente hay que mencionar que la propia ley señala que es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en lo relativo a la organización y

⁷⁹ Aguilar Valdés Alfredo, "Compendio de Leyes Agropecuarias", Edit. Limusa, México 1994, p.112.

fomento de las actividades agropecuarias. En relación al objetivo de la misma, el artículo 1º de este ordenamiento establece que:

"tiene por objeto ordenar y regular el establecimiento, la administración y el funcionamiento de los distritos de desarrollo rural"⁸⁰

El establecimiento de distritos de desarrollo rural , tiene por objeto dividir el territorio en zonas o distritos, por cuestiones lógicas de orden y de práctica, pues es más factible atender por secciones determinadas que atender a la totalidad.

De acuerdo con el mismo numeral, la ordenación y regulación de los distritos de desarrollo rural comprenderá:

"I.-La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas para los distritos de desarrollo rural;

II.-La administración de los recursos destinados para ese propósito;

III.-El fomento de la organización y participación del sector rural para el funcionamiento y desenvolvimiento de los distritos;

IV.-El fomento de las actividades agropecuarias forestales, agroindustriales, de acuicultura, así como su industrialización, comercialización

⁸⁰ Páginas Web, Legislación Federal en México, Op. Cit., 31/2.HTM.

y aprovechamiento racional de los recursos naturales y de apoyo a la producción rural."⁸¹.

Cada una de las fracciones citadas conforman el objetivo de la LDDR, en los términos que lo define Aguilar Valdés, y como veremos al citar el contenido del artículo 3º, las acciones tendientes a fomentar las actividades agropecuarias, se encaminan principalmente a elevar el nivel de vida de los productores rurales.

Así pues el artículo 3º enuncia:

"Los lineamientos de política nacional para el establecimiento, administración y funcionamiento de los distritos de desarrollo rural, se someterán a los siguientes postulados:

I.-Mejorar los niveles de vida de la población rural, procurando mínimos de bienestar en materia de alimentación, vivienda, salud y educación;

II.-Fortalecer las organizaciones sociales como punto de partida para su desarrollo;

III.-Procurar que se desconcentren o descentralicen, según el caso, hacia órganos regionales, funciones, personal y recursos oficiales, para:

A.-Atender con mayor eficiencia y eficacia las demandas de los productores;

⁸¹ Ibidem.

B.-Apoyarlos para mejorar su capacidad negociadora en el mercado de bienes y servicios; y

C.-Garantizarles en calidad y oportunidad los apoyos institucionales;

IV.-Programar las acciones institucionales y sectoriales identificando para ello, las necesidades del medio rural, y los proyectos productivos y sociales, con la participación de los productores y la participación rural."⁸²

Del contenido de este artículo se desprenden los siguientes elementos:

1.-División regional del territorio nacional, para la mejor atención de las demandas de los productores rurales por parte de las autoridades.

2.-Explotación colectiva, para que mediante la unión de esfuerzos puedan obtenerse mejores resultados,

3.-Se tiene como principal objetivo el mejorar el nivel de vida de los productores rurales.

En relación a los distritos de desarrollo rural, en el artículo 6º se les define en los siguientes términos:

"Son las unidades de desarrollo económico y social circunscritas a un espacio territorial determinado."⁸³

Refiriéndose a los mismos distritos de desarrollo rural, el artículo 7º determina:

⁸² Ibid. 4.HTM.

⁸³ Ibid. 7.HTM.

"Los distritos de desarrollo rural comprenderán zonas con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas para la actividad agropecuaria, bajo condiciones de riego, de drenaje y de temporal, con objeto de planear, fomentar y promover el desarrollo rural integral."⁸⁴

Por lo que hace a la organización de cada distrito, el artículo 13 determina que contará con los siguientes órganos:

I.-Un Comité Directivo, que como su nombre lo indica, dirigirá y administrará el accionar del distrito correspondiente, también realizará ante las autoridades correspondientes las gestiones necesarias.

II.-Un Comité Técnico, el cual funciona como órgano de apoyo del Comité Directivo.

III.-Subcomités por especialidad, las que forman parte del Comité Técnico, y deberán apoyarlo en el análisis y diagnóstico de la especialidad que les corresponda.

IV.-Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), que son oficinas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural establecidas en cada distrito para brindar apoyo a los productores.

En relación al Comité Directivo, que es el órgano más importante de cada distrito, el artículo 17 determina que deberá estar compuesto por un representante del Gobierno del Estado en que se localice el distrito de que se trate, quien fungirá como presidente, un representante de la SAGAR, quien fungirá como vocal ejecutivo, y como vocales generales representantes de otras instituciones

⁸⁴ Ibid. 8.HTM.

gubernamentales que tienen injerencia en la producción rural, teniendo también el mismo cargo los representantes de las organizaciones de productores domiciliadas dentro de la circunscripción del distrito de que se trate.

Se determina también que la SAGAR deberá celebrar convenios con los gobiernos de los estados y municipios, así como también con las demás dependencias de la Administración Pública Federal que tengan injerencia en el ramo agropecuario, a efecto de apoyar el desarrollo rural integral en cada uno de los distritos. Estos convenios, según lo establece el artículo 2º deberán referirse a:

"La concurrencia de las dependencias para suministrar en forma integrada, suficiente y oportuna, los apoyos de bienes y servicios necesarios para que las comunidades rurales eleven sus niveles actuales de producción y bienestar social."⁸⁵

Así mismo, el artículo 30 establece que dichos convenios deberán también de procurar el fomento a la información, educación, capacitación, investigación y cultura de los distintos aspectos que integran el desarrollo rural integral.

En estas líneas, hemos hecho referencia a los preceptos de la LDDR que consideramos de mayor contenido, y denotamos que los aspectos a que aluden son, primeramente, dividir el territorio nacional en distritos, ello para agrupar a los productores en zonas homogéneas, respecto de los tipos de cultivos o de ganado que predominen. Atendiendo a esa homogeneidad, se trata, en la medida de lo posible, por parte de las dependencias gubernamentales, de brindar apoyos a

⁸⁵ Ibid. 29.HTM.

efecto de que se pueda obtener una producción más elevada. Sin embargo, denotamos que en ninguno de los preceptos se precisa la forma en que habrá de organizarse a aquellos productores cuyos índices de rendimiento son casi nulos, no obstante que cuentan con terrenos de buena calidad, y que ven todo ese potencial desperdiciado por falta de una adecuada forma de explotación, así como tampoco se especifica la forma en que intervendrán las entidades gubernamentales para llevar a cabo el fomento agropecuario.

4.-LEGISLACION CREDITICIA.

Dentro de este apartado, hacemos nuevamente la mención de que los productores rurales pueden acceder al crédito mediante dos vías principalmente, esto omitiendo mencionar a los prestamistas usureros, que generalmente son las personas adineradas que viven en nuestras provincias.

Una de las vías a las que nos referimos, está representada por las instituciones de crédito privadas, que constituyen la llamada banca múltiple, a la que ya hicimos referencia en el capítulo segundo, y como allá lo dijimos es una vía que es ajena completamente a la mayoría de nuestros campesinos, por las dificultades que representa el constituir la garantía exigida para tal efecto, así como también el pago de los intereses respectivos.

La otra vía está representada por las instituciones de crédito gubernamentales, instituciones que constituyen la banca de desarrollo, y específicamente la institución crediticia para el sector rural es el Banco Nacional de Crédito Rural, estando regulado en su organización y funcionamiento por la

Ley Orgánica del Sistema Banrural (LOSB), cuyos lineamientos principales comentamos a continuación.

El sistema implementado en este ordenamiento comprende primeramente a una institución denominada Banco Nacional de Crédito Rural (BNCR), a quien corresponde organizar el sistema crediticio para apoyar a los productores rurales. Para tal efecto dispone el artículo 5º del citado ordenamiento, que dicha institución deberá organizar y supervisar el funcionamiento de Bancos de Crédito Rural (BCR), los que deberán establecerse en cada una de las zonas del país en que el propio ordenamiento lo determina.

En relación al objetivo que se persigue al instituir este tipo de organismos, el artículo 3º de la LOSB enuncia:

“El sistema Banrural tendrá por objeto el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados.”⁸⁶

Como vemos, no se hace mención alguna de perseguir obtener algún lucro con motivo de tal actividad, sino exclusivamente el fomento de la actividad agropecuaria, pero tengamos presente que ya en la práctica, el conceder un crédito, siempre generará para el deudor la obligación de pagar los intereses que se estipulen, los que variarán de acuerdo con la institución otorgante. Las instituciones pertenecientes al sistema Banrural, a pesar de ser sociedades

⁸⁶ Ibid. 175/4.HTM.

nacionales de crédito, cuyo principal objetivo es el que transcribimos, también, debido a su propia naturaleza, conceden créditos y cobran los intereses respectivos.

En relación a este mismo comentario, el citado artículo 3º en su párrafo segundo prescribe:

"La operación y funcionamiento del sistema Banrural, se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios."⁸⁷

Asimismo, el artículo 48 establece:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito público determinará las tasas de intereses, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás operaciones activas y servicios que realicen las sociedades integrantes del sistema Banrural."⁸⁸

Tenemos pues que la concesión de un crédito siempre causará intereses, los que serán fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los cuales, debido a la naturaleza de las instituciones que conforman el sistema Banrural, deberán de ser menores que los que se fijan para las instituciones de la banca múltiple.

Sin embargo, atendiendo a esos "usos bancarios" de que habla el artículo 3º, las instituciones del sistema Banrural al buscar la recuperación de los recursos

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibid. 82.HTM.

que prestan, se da en la práctica que sólo hacen tratos con productores de reconocida solvencia, y por tal motivo la mayoría de nuestros campesinos no pueden acceder a este sistema, por la dificultad que representa garantizar el adeudo que puedan contraer.

CAPITULO CUARTO

PROYECTO PARA EL FOMENTO AGROPECUARIO

1.- INEFICACIA DE LAS LEYES RELATIVAS AL FOMENTO AGROPECUARIO.

Como hemos visto, el problema que se presenta en nuestro país, relativo a la escasa productividad de nuestro campo, se ha pretendido solucionar mediante distintas leyes. En un principio, esa dedicada labor fue encomendada a las instituciones crediticias especialmente creadas para ello, sin que en realidad se haya conseguido algo significativo o digno de mencionarse.

Por otro lado, se ha pretendido que los productores rurales se organicen por si solos, considerando erróneamente un falso sentimiento de colectividad, sentimiento con el que desgraciadamente no contamos.

Actualmente se han implementado programas gubernativos, como PROCAMPO, se ha subsidiado la cosecha de ciertos productos, se ha intentado organizar a los productores mediante la promulgación de leyes que tienden a conjuntarlos, como la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, o la Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

A nuestro juicio, resulta incongruente el mantener diversas acciones tendientes a la consecución de un mismo fin, y más aún sino se establece la debida coordinación entre las mismas. Es decir, que se mantengan varias líneas de ataque al problema que sufre nuestro sector agropecuario, líneas débiles, que no

logran desaparecer, ni siquiera disminuir la magnitud de tal problema, que como ya lo dijimos consiste en la improductividad de nuestras tierras.

En relación a estas mismas ideas, como ya lo vimos en el capítulo primero, desde que se promulgó la primera Ley de Crédito Agrícola, denotamos que el sistema que con ella trató de implantarse, buscó proporcionar crédito al campesinado mexicano, pero sin brindar la asesoría necesaria para la correcta inversión de ese crédito. Por otro lado, las leyes de fomento han tratado de unir a los productores rurales, para que mediante la conjunción de esfuerzos y aportación de recursos, puedan, en forma colectiva, obtener resultados más satisfactorios. Sin embargo, no se ha establecido el mecanismo necesario de difusión, mediante el cual se pueda realmente conjuntar a los campesinos mexicanos, y hacer su trabajo verdaderamente productivo.

En relación a las líneas de fomento que mencionábamos, se ha puesto mayor énfasis en la línea crediticia, y se ha descuidado a la línea organizativa, sin que se haya logrado todavía conjuntar a ambas, lo que daría lugar a conseguir mejores resultados. Al respecto de este presupuesto, algunos analistas afirman:

"La combinación del crédito con el asesoramiento administrativo refuerza la eficacia de ambas cosas mucho más allá de lo que alcanzarían por separado."⁸⁹

La falta de tal conjunción de líneas, crediticias y organizativas, da lugar a que las instituciones de crédito, por su parte, busquen sólo el recuperar lo que prestaron, con la ganancia respectiva, mientras que los intentos organizativos, no

⁸⁹ Schiickele Rainer, "Tratado de Política Agrícola", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1985, p.480.

puedan conseguir satisfactoriamente sus fines, pues ven frustrados sus intentos, precisamente por falta de recursos.

En este respecto, el mismo autor ya citado menciona:

"La institución prestamista, propende a conceder préstamos con base en la solvencia del prestatario más bien que en la necesidad de enseñarle a administrar."⁹⁰

Así pues, la miseria en que viven la mayoría de los pequeños productores rurales del país y la insuficiencia de productos agropecuarios mexicanos en el mercado, hacen que se demande, en forma cada vez más desesperante, la intervención del aparato estatal en forma más eficaz y congruente con nuestra realidad social.

2.-NORMATIVIDAD NECESARIA.

Hay que tener muy presente, que toda actividad que realice el Estado, no puede estar aislada de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, que la política estatal, y aún la propia actividad de los hombres del campo, no pueden desarrollarse separadamente de la norma jurídica, por tal motivo la intervención que el Estado debe tener dentro del campo mexicano, debe de encontrar su fundamento dentro de nuestras disposiciones legales.

⁹⁰ Ibid. p.482.

En ese sentido, dentro de nuestro sistema de economía mixta, determinado por los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Constitución, el Estado está plenamente facultado por la Ley Suprema para dirigir nuestra economía, y por lo tanto, para procurar nuestro crecimiento en esa área, y para dicho fin, podrá realizar las acciones que a ese propósito considere necesarias.

Refiriéndonos ya propiamente a la actividad en el sector agropecuario, la fracción XX del artículo 27 de la Ley Suprema, establece la obligación del Estado de promover el desarrollo rural integral, mediante el fomento de la actividad, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, todo ello, con la finalidad de garantizar el bienestar de la población campesina, y su participación en el desarrollo nacional. Así mismo ordena se expida la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

A efecto de dar cumplimiento a dicha disposición, se han expedido los ordenamientos ya comentados en el capítulo anterior, de los cuales se distingue principalmente la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, pero en realidad no se ha establecido la mecánica adecuada para la realización de tales cometidos.

Como ya hemos venido comentando, la situación tan apremiante que aqueja a nuestros productores rurales, sobre todo a los de escasos recursos, y que indudablemente afecta también a los demás sectores de la población, hace indispensable la promulgación urgente de una nueva ley, reglamentaria de la fracción XX del artículo 27, en donde se establezcan bases más sólidas para un adecuado fomento de la actividad agropecuaria.

3.-PERSPECTIVA DE LA LEY QUE CREA AL INSTITUTO DE PROGRAMAS, FINANCIAMIENTO Y APOYO AGROPECUARIO.

Considerando que el fracaso sufrido en las acciones por parte del Estado, tendientes a conseguir nuestro desarrollo en el multicitado sector agropecuario, se ha debido principalmente a la falta de organización en la canalización de recursos, pues se ha pretendido que sea el propio campesino el que organice su sistema de trabajo, lo cual, en concordancia con la lógica y la realidad, no es posible, ya que la formación social y cultural de nuestros hombres del campo, son el principal obstáculo para ello.

Tal parece que nuestros legisladores han olvidado que las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, deben hacerse en concordancia con las condiciones que se presenten en los sectores sociales a los que van dirigidas, pues ya que aún la propia Constitución debe de contener los principios normativos que correspondan a nuestra propia idiosincracia.

Para la elaboración de nuestro proyecto, tomamos en cuenta las siguientes consideraciones:

-El Estado está plenamente facultado para dirigir y organizar el desarrollo nacional, en este caso lo hará en el sector agropecuario.

-Tal dirección y organización debe de darse con pleno respeto a las garantías que la propia Constitución otorga a los gobernados.

-Se debe tener presente la inaptitud de nuestros campesinos para lograr por si solos una verdadera organización, además;

-La organización que se estructure debe de ir más allá de únicamente proporcionar recursos a los productores rurales, como hasta ahora se ha hecho, y mucho menos condicionarlos, como también ha sucedido a presentar sus proyectos de trabajo, por lo tanto;

-Deben de otorgarse los recursos, así como también debe de proporcionarse el adiestramiento necesario para su correcta aplicación, ya que de nada servirá el proporcionarlos, si al final no se recuperará ni la inversión, pues comúnmente, se pierde por falta de una adecuada utilización.

Así pues, proponemos una organización, cuya estructura y funcionamiento, deberán de darse en los siguientes términos:

4.- INSTITUTO DE PROGRAMAS, FINANCIAMIENTO Y APOYO AGROPECUARIO.

NATURALEZA JURIDICA.

Podemos decir, que dada la importancia que revestirá tal organismo, deberá de gozar de plena autonomía para realizar las actividades tendientes a la

consecución de los objetivos que le serán encomendados, aunque debemos de considerar también que no podrá ser completamente independiente del órgano central que coordina ese sector, y a quien le corresponde en primera instancia, de acuerdo con la LOAPF, fomentar el desarrollo rural integral, y que es precisamente la SAGAR, ya que de acuerdo con el artículo 35 del citado ordenamiento, le compete el conducir la política de desarrollo rural, así como el fomentar la productividad en ese ámbito.

Bajo tales presupuestos, y de acuerdo con los esquemas administrativos que se contemplan en nuestro sistema jurídico, la naturaleza que debe revestir la Institución que pretendemos organizar, en nuestra consideración, es la de un organismo descentralizado, dependiente, de la SAGAR, pues el hecho de que trabajara en forma separada de tal Secretaría, daría origen a que volviera a caerse nuevamente en situaciones de tratar de atacar el problema de la improductividad en el agro mexicano, mediante vías distintas y organismos diversos, lo cual disminuye en gran medida la eficacia que puede lograrse si se trabaja en forma conjunta.

Consideramos que dicho órgano deberá de revestir la naturaleza descentralizada, en virtud de que deberá de gozar de autonomía para realizar sus actividades y cumplir con sus objetivos, pues para la realización de tales actividades es necesario entrar en contacto con el medio en donde se va a actuar, y de acuerdo con ello, poder tomar las decisiones, y no, como sucede en la práctica cotidiana, que las decisiones vengan directamente de las oficinas del órgano central, en este caso la SAGAR, en donde no podrán considerarse muchos

aspectos, que solamente se aprecian cuando se está presente en el lugar donde se realizarán las actividades.

En relación a las características peculiares de los organismos descentralizados, el maestro Miguel Acosta Romero señala las siguientes:

- "1.-Dependen indirectamente del Ejecutivo Federal.
- 2.-Tienen invariablemente personalidad jurídica.
- 3.-Siempre tienen patrimonio propio.
- 4..-Poseen facultades más autónomas."⁹¹

Son precisamente esas características las que consideramos más adecuadas para el buen desempeño de las funciones que le serán encomendadas a la Institución que proponemos, pues al tener personalidad jurídica, significa que tendrá facultades específicas y obligaciones que deberá de cumplir, lo cual entraña también el que tenga responsabilidades en forma directa, y no que actúe en representación de la SAGAR. Así también, el hecho de que tenga un patrimonio propio significa que tendrá un presupuesto que le permita ajustarse a él para cumplir sus propósitos, lo que se traduce también en una mayor autonomía.

Por lo que hace a la forma de crear a los organismos descentralizados, el maestro Acosta Romero afirma que:

⁹¹ Acosta Romero Miguel, "Tratado General de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1996, p.346.

"La descentralización administrativa existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público."⁹²

A este mismo respecto, el artículo 90 Constitucional establece:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que...definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales..."⁹³

Así pues, la LOAPF, que es la Ley Orgánica a que se refiere el precepto constitucional citado, establece en su artículo 45, lo siguiente:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios..."⁹⁴

De acuerdo con los preceptos aludidos, la creación de organismos descentralizados, como el que proponemos,, puede darse mediante una ley que expida el Congreso de la Unión, o bien mediante un decreto del Ejecutivo Federal, aunque a nuestro criterio, de acuerdo con los principios de la división de poderes plasmados en nuestra en le Ley Suprema, y dada la importancia que a nuestro juicio reviste un órgano del tipo del que proponemos, el cuerpo normativo que lo regule, deberá de ser expedido por el propio Congreso, y al Ejecutivo le

⁹² Ibid. p.347.

⁹³ Constitución Política, Op. Cit. , p.77.

⁹⁴ Ley Orgánica de la Admón. Pub., Op Cit., p.61.

corresponderá proveer su exacta observancia, mediante la expedición del reglamento correspondiente.

Finalmente, el mismo autor, señala que los organismos descentralizados, para ser considerados como tales, deben de revestir una serie de caracteres, los cuales enuncia como sigue:

"Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados, tienen las siguientes características:

1.-Son creadas, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien decreto del Ejecutivo.

2.-Tienen régimen jurídico propio.

3.-Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.

4.-Denominación.

5.-Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

6.-Tienen órganos de dirección, administración y representación.

7.-Cuentan con una estructura administrativa interna.

8.-Cuentan con patrimonio propio.

9.-Objeto.

10.-Finalidad."⁹⁵

Bajo tales lineamientos, trataremos de proponer la estructura y funcionamiento del Instituto que habrá de organizar nuestro desarrollo agropecuario. A continuación presentamos los lineamientos que habrán de regirlo.

⁹⁵ Acosta Romero, Op. Cit., p.357.

Como ya lo habíamos mencionado, y lo reiteramos nuevamente, tal organismo deberá de tener su origen, mediante una ley emanada del Congreso de la Unión, la cual le otorgará la naturaleza de organismo público descentralizado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como lo indicamos en el título de este inciso, la denominación de dicho organismo podrá ser la de "Instituto de Programas, Financiamiento y Apoyo Agropecuario", o cualquier otra que aluda a la naturaleza y finalidades del mismo. Nosotros, para referirnos a él, en lo subsecuente hablaremos del INSTITUTO.

OBJETO

El Instituto tendrá por objeto la organización de los productores rurales de la República, así como también el otorgamiento de los apoyos necesarios, consistentes en financiamiento, capacitación y asistencia técnica, a efecto de elevar la producción agropecuaria nacional, mejorando el nivel de vida de los propios productores, y cuyos beneficios también repercutirán en todo el pueblo mexicano. Para el cumplimiento de dicho objetivo, el instituto tendrá las funciones que se indican a continuación.

FUNCIONES.

I.-Convocar a los productores rurales o inscribirse en el Registro de productores que llevará el propio Instituto, para recibir los beneficios del proyecto.

II.-Dividir el territorio nacional, para efectos de operatividad, en zonas productivas.

III.-Organizar a los productores inscritos en grupos de trabajo.

IV.-Realizar estudios, y elaborar los informes respectivos, mediante los cuales se pueda determinar los tipos y las mejores condiciones de cultivo o crianza de ganado, de acuerdo a las condiciones de clima, suelo y humedad, principalmente, que se presenten en cada una de las zonas productivas.

V.-Formular programas de desarrollo agropecuario, teniendo siempre en consideración que cada programa deberá de adecuarse a las condiciones que se presenten en cada una de las zonas en donde deberán de aplicarse.

VI.-Coordinarse con las demás autoridades federales, así como también con las estatales y municipales, en todo lo relacionado al desarrollo de las actividades agropecuarias.

VII.-Proporcionar a los productores rurales la capacitación necesaria, para que puedan trabajar en su terreno, con el tipo de cultivo o ganado que se determine, de acuerdo a las condiciones que se presenten en la zona en la que se encuentre su predio.

VIII.-Ejecutar los programas de desarrollo agropecuario, otorgando a los productores las semilla o pie de cría, en la calidad y proporción que determine el órgano de gobierno, así como también la maquinaria que al efecto se determine.

IX.-De acuerdo con el presupuesto con el que se cuente, y la debida coordinación que se tenga con la Comisión Nacional del Agua, y demás

autoridades competentes, deberá procurarse la perforación de pozos en aquellas zonas de poca humedad y escasa precipitación fluvial.

X.-Inspeccionar en todo tiempo, la correcta realización por parte de los productores, de las actividades comprendidas en el programa respectivo.

XI.-Sancionar como corresponda a los productores que incumplan con lo establecido en los programas respectivos.

XII.-Según lo determine el órgano de gobierno, establecer bodegas, con el propósito de que los productores puedan almacenar sus productos hasta que puedan ser comercializados.

XIII.-Auxiliar a los productores en la comercialización de sus productos.

XIV.-Administrar los recursos financieros, técnicos y humanos con que cuente, en los términos que le sean fijados por la ley que lo regule, y por los demás ordenamientos que le sean aplicables, a efecto de lograr un verdadero fomento de la actividad agropecuaria en México.

Como todo organismo, el Instituto deberá de contar con una organización que le permita realizar sus fines, mediante niveles de jerarquía perfectamente determinados, para ello, no pueden dejar de considerarse los lineamientos contenidos en la LOAPF, así como tampoco los de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), que como hemos visto, son los cuerpos normativos a los que la propia Constitución encomienda el determinar las bases para la creación y funcionamiento de este tipo de organismos, razón por la cual, el Instituto no podrá surgir y funcionar al margen de tales ordenamientos.

ORGANIZACION.

El artículo 15 de la LFEP enuncia los elementos que deberán establecerse en la creación de organismos descentralizados, sea mediante una ley del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, y en relación a la forma en que deben de ser conformados, se establece lo siguiente:

"En la creación de organismos descentralizados, deberá establecerse:

V.-La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general.

VI.-Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalado.

VII.-Las facultades y obligaciones del director.

VIII.-Sus órganos de vigilancia, así como sus facultades."⁹⁶

Del numeral transcrito se desprende que los organismos descentralizados deberán de contener esencialmente los siguientes órganos:

- 1) Un órgano de gobierno.
- 2) Una dirección general.
- 3) Organos de vigilancia.

Adecuándonos a lo preceptuado por el artículo 15 de la LFEP, proponemos para el Instituto, la siguiente organización.

⁹⁶ "Ley Federal de Entidades Paraestatales", Editorial Porrúa, México 1997, p.69.

La autoridad suprema del Instituto será la Junta de Gobierno. Respecto de la integración de este órgano, el artículo 18 de la LFEP dispone que no podrá tener menos de cinco, ni más de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes, debiendo de ser el presidente el titular de la coordinadora de sector o la persona que este designe.

Así pues, por mandato de ley, el presidente del Instituto deberá de ser el Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Además, a nuestra consideración, deberán de integrar la Junta de Gobierno, un representante de cada una de las siguientes instituciones:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Educación Pública.
- Procuraduría Agraria.

Además, en un plazo no mayor de un año, contado a partir del momento en que se cierre el registro de productores, deberán de nombrarse a seis representantes de los productores inscritos, con sus respectivos suplentes, en un proceso selectivo que calificará el propio órgano de gobierno, con los miembros representantes de las instituciones señaladas, contando con la vigilancia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien deberá de nombrar una comisión especial para ese caso.

En las cesiones que celebre la Junta de Gobierno, cada miembro tendrá un voto, y en caso de empate en las decisiones, el presidente tendrá el voto de calidad, según lo prescribe el artículo 20 de la LFEP, el cual también dispone que

para que pueda cesionarse se requiere la asistencia de por lo menos la mitad más uno del total de los miembros, y siempre que la mayoría sean representantes de la administración pública federal.

La Junta de Gobierno deberá tener las siguientes atribuciones:

I.-Determinar el número y extensión de las zonas en que se dividirá el territorio nacional, para la debida operación del Instituto,

II.-Estudiar, y en su caso aprobar, los proyectos que desarrollará el Instituto.

III.-Estudiar, y en su caso aprobar, los presupuestos, tanto de ingresos como de egresos del Instituto.

IV.-Determinar la forma en que el Instituto habrá de coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales, para el correcto desempeño de sus funciones, y autorizar la celebración de los convenios para cumplir con sus objetivos.

V.-Determinar las sanciones que correspondan a los productores que incumplan con los acuerdos y proyectos establecidos.

VI.-Determinar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la forma de proceder contra los funcionarios y empleados del Instituto, cuando no desempeñen sus funciones y labores de acuerdo a la normatividad establecida.

VII.-Solicitar los tipos de informes relacionados con el Instituto a cualquiera de sus órganos.

VIII.-Examinar los informes que rindan los órganos de dirección y vigilancia, y dictar las medidas que considere adecuadas.

IX.-Nombrar y remover a los subdirectores, al coordinador general, así como a los delegados de zona.

X.-Aprobar la fijación de sueldos a los funcionarios y empleados del Instituto.

XI.-En términos generales, determinar la administración del Instituto, para el adecuado cumplimiento de los objetivos para los que será creado.

Por lo que hace a la Dirección General, estará a cargo de un director general, quien de acuerdo con el artículo 21 de la LFEP, deberá de ser nombrado por el Presidente de la República, y según lo señala el propio artículo, deberá de ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, y haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio.

Al director general le corresponderá:

I.-Representar legalmente al Instituto.

II.-Presentar a la Junta de Gobierno el proyecto de división del territorio nacional en zonas productivas.

III.-Convocar a los productores rurales nacionales, a inscribirse en el Registro de Productores que llevará el Instituto, a efecto de recibir los beneficios del proyecto.

IV.-Realizar el trámite de calificación de las solicitudes que presenten los productores nacionales, y previa autorización de la Junta de Gobierno, realizar su inscripción en el Registro de Productores,

V.-Organizar a los productores nacionales en grupos de trabajo.

VI.-Realizar los estudios, mediante los cuales se puedan determinar las mejores condiciones para los cultivos o para la crianza de ganado, así como las especies más adecuadas, de acuerdo con las condiciones de clima, suelo y humedad, principalmente, que se presenten en cada una de las zonas.

VII.-Elaborar y presentar a la Junta de Gobierno los programas de organización.

VIII.-Formular los presupuestos del Instituto, y presentarlos a la Junta de Gobierno para su aprobación.

IX.-Proporcionar a lo productores rurales la capacitación, asesoría técnica y maquinaria, así como los demás elementos necesarios para trabajar la tierra, en la forma y términos que fije la Junta de Gobierno.

X.-Contratar la construcción de bodegas, en el número y distribución que determine la Junta de Gobierno.

XI.-Prestar ayuda a los productores rurales, en la forma en que lo determine la Junta de Gobierno, a efecto de que puedan almacenar y comercializar sus productos.

XII.-Presentar a la Junta de Gobierno, en los períodos en que ésta lo establezca, los informes sobre la eficacia en el desempeño de las actividades del Instituto, eficacia que será calificada por el propio órgano supremo.

XIII.-Suscribir los contratos colectivos o individuales de trabajo, que regulen las relaciones laborales del Instituto con sus trabajadores.

XIV.-Coordinar las funciones de todas las áreas de trabajo que integran al Instituto.

XV.-Ejecutar los acuerdos que dicte la Junta de Gobierno.

XVI.-Celebrar convenios de coordinación con las autoridades locales del lugar en donde se localican las zonas en la que habrán de realizarse los trabajos.

Para el desempeño de sus funciones, la Dirección General deberá de contar al menos, con los siguientes órganos:

a) Una Coordinación General; a este órgano le corresponderá el coordinar las actividades que realice el Instituto, tanto en el nivel interno, es decir entre los órganos que lo integran, como en el nivel externo, con las autoridades federales, estatales y municipales. con el propósito de que el trabajo y la inversión en el sector agropecuario, puedan realizarse de manera conjunta y con la mayor armonía posible. En la celebración de convenios con autoridades federales, locales o municipales, siempre deberá estar presente el director general.

b) Una Subdirección Jurídica; a quien corresponderá brindar la asesoría necesaria, a efecto de que el funcionamiento del Instituto se realice con apego a lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos.

c) Una Subdirección de Programas y Proyectos; cuyo titular deberá de ser nombrado a propuesta del Secretario de Educación Pública. Este órgano tendrá como función el realizar los estudios relativos a las condiciones de clima, suelo, humedad, etc., que se presenten en cada una de las zonas en que se dividirá el territorio nacional, y con base en ellos determinar los tipos de cultivo y ganado más adecuados para invertir en cada zona, así como las condiciones en que deba de realizarse el trabajo, así mismo, la selección de la maquinaria y herramientas necesarias.

Bajo tales criterios elaborar los anteproyectos de inversión para cada zona, en donde se establecerán los cultivos y tipos de ganado más adecuados para

invertir, así como el tiempo en que se tardará en cada ciclo, tratándose de cultivos, o el tiempo que tarde en salir la primera camada, tratándose de ganado. Elaborará también las listas de implementos necesarios, y establecerá detalladamente la forma y tiempo de ejecución del proceso.

Esta Subdirección deberá de contar con un Comité Técnico, el cual tendrá como función el ajustar los proyectos, de acuerdo con los informes presupuestarios que presente la Subdirección Administrativa. Posteriormente, los proyectos serán remitidos al director general, para su presentación ante la Junta de Gobierno.

d) Una Subdirección Administrativa; a quien, como su nombre lo indica, le corresponderá la administración de los recursos humanos y financieros del Instituto. Para el correcto desempeño de sus funciones, deberá de llevar dos contabilidades por separado, una relativa a los ingresos y egresos destinados exclusivamente al funcionamiento del propio Instituto. La otra cuenta corresponderá a los presupuestos y erogaciones destinados a cumplir con sus objetivos.

Deberá esta Subdirección de contar con un Departamento de Apoyos y Comercialización, el cual contratará la construcción de bodegas, en el número y distribución determinados, así mismo auxiliar a los productores en la venta de los productos, de conformidad con los acuerdos celebrados por la Coordinación General con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

También corresponderá a la Subdirección Administrativa organizar el Registro de Productores, en donde deberán de quedar inscritas las personas incluidas en los proyectos que desarrollará el Instituto, en el cual se contendrán los datos de identificación de cada productor, la descripción y datos del predio en donde trabajará, fecha de inicio, actividad que desarrollará, etc.

e) Una Subdirección de Promoción y Operaciones; También deberá de estar a cargo de un funcionario propuesto por la Secretaría de Educación Pública. La función de este órgano será la de llevar a cabo la realización de los proyectos aprobados por la Junta de Gobierno, funciones que principalmente deberán de consistir en capacitar, organizar y supervisar a los productores.

La primera capacitación deberá de proporcionarla antes de iniciar con la realización del primer proyecto de trabajo, pero deberá de procurarse que en forma constante los productores tengan acceso a los métodos modernos de producción.

Además, deberán de establecerse en cada zona, delegaciones del Instituto, en donde deberán de realizar sus funciones los miembros de la Subdirección de Promoción y Operaciones, de Programas y Proyectos, la Comisión de Vigilancia y todos los demás representantes de los órganos que se consideren necesarios, estando al frente de cada delegación un delegado nombrado por la Junta de Gobierno.

Por lo que hace al órgano de vigilancia que mencionamos en el párrafo anterior, del cual dispone su creación el artículo 15 de la LFEP, el Instituto

contará con una Comisión de Vigilancia, cuyas funciones serán precisamente inspeccionar el manejo adecuado de los recursos financieros, así como el correcto desempeño de las funciones y actividades de las personas que integren el Instituto, pudiendo dicha Comisión solicitar los informes así como realizar todos los actos que considere necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

De acuerdo con el artículo 60 de la LFEP, la Comisión de Vigilancia deberá de estar integrada por un comisario propietario y un suplente, ambos designados por el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCyDA).

La Comisión de Vigilancia deberá de rendir informes periódicos a la SCyDA, en los plazos que ella misma le fije, además deberá también de rendirlos a la Junta de Gobierno y a la SAGAR, cuando se lo soliciten. Deberá de hacer del conocimiento inmediato de la SCyDA cualquier anomalía que detecte en el funcionamiento del Instituto, y cuando considere que la conducta de algún funcionario o empleado del Instituto pudiera ser constitutiva de delito, deberá de hacerlo del conocimiento inmediato del Agente del Ministerio Público que corresponda, debiendo informar de ello a la Junta de Gobierno y a la propia SCyDA.

Las oficinas centrales del Instituto se encontrarán en la ciudad de México, pero habrá delegaciones en todo el territorio nacional.

El patrimonio del Instituto se integrará con los recursos que le otorgue el Gobierno Federal, y también con las aportaciones que puedan hacer los gobiernos

locales y municipales, así como también con donaciones de instituciones públicas y privadas.

FUNCIONAMIENTO.

Podrán concurrir a solicitar su inscripción en el Registro de Productores, las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

I.-Ser mexicano mayor de edad, o de cualquier edad, si tiene familia a su cargo.

II.-Estar en pleno ejercicio de sus derechos.

III.-Ser propietario o poseedor de un predio, sea pequeña propiedad o sean tierras ejidales o comunales.

IV.-Que no se encuentre en controversia ante autoridad judicial o administrativa, con motivo de dicha posesión.

V.-Que se dedique preponderantemente a la actividad agropecuaria, dentro del predio que presenta en su solicitud de inscripción.

VI.-Presentar el nombre de las personas que conformarán su grupo de trabajo, y la descripción de los predios que se inscribirán en el proyecto. Corresponderá a la Junta de Gobierno aprobar el proyecto que le presente la Dirección General, en donde se contendrá el número de personas que conformarán los grupos de trabajo en cada zona productiva.

VII.-Cuando concurren productores en forma individual, sin presentar su grupo de trabajo, deberán de anexar una carta-compromiso, firmada ante dos testigos, vecinos del lugar, conocidos, los que deberán asentar también su nombre y firma. En dicho documento, el solicitante manifestará su voluntad de querer su

inclusión en el proyecto, y que en caso de ser admitido, aceptará trabajar con las personas que se le asignen, para ello se le presentará más de una opción.

IX.-Llenar y firmar la solicitud, en la que deberá contenerse una cláusula en donde el productor, en caso de ser aceptado, asumirá la responsabilidad de trabajar y cumplir los proyectos en la forma y términos que le sean fijados.

X.-Para el caso de que concurren personas que se dediquen a la actividad agropecuaria, pero no sean propietarios ni poseedores de algún predio, podrán ser incluidos en el proyecto, debiendo de presentar la solicitud de que habla la fracción anterior, y también, en caso de concurrir en forma individual, deberá de presentar la carta-compromiso que establece la fracción VIII. Estas personas tendrán derecho a percibir las utilidades que les fije la Junta de Gobierno, de acuerdo a la zona productiva, y de acuerdo también a los días en que hayan trabajado, no pudiendo percibir más ganancias de las que perciban los productores que hayan aportado algún predio dentro de la misma zona.

XI.-En las solicitudes de inscripción deberá de contenerse además una cláusula penal, en la que se establecerá que los productores que abandonen o que no cumplan con lo establecido en los proyectos de trabajo, perderán en beneficio de los demás miembros del grupo, o de otro, según lo determine la Junta de Gobierno, los derechos a participar en los beneficios del proyecto, sin que tengan derecho a indemnización alguna. Tratándose de productores que hayan aportado algún predio, recuperarán la posesión del mismo cuando haya concluido la realización del proyecto. Cuando el predio presente condiciones notablemente favorables a la actividad agropecuaria, podrán celebrarse convenios con el propietario o poseedor, para que sea manejado por el Instituto en beneficio de otros productores.

Una vez cerrado el plazo para presentar solicitudes, se procederá a realizar la calificación de las mismas en cada delegación de zona, teniendo en consideración primeramente las condiciones de cada predio, gozando de prioridad los productores que hayan presentado su solicitud en forma de grupo.

Realizada la calificación se presentará a la Junta de Gobierno para su aprobación.

Aprobada la lista de productores, se hará la inscripción correspondiente en el Registro de Productores, y se hará del conocimiento de los solicitantes, así como también la forma en que se hayan configurado los grupos, y se les citará a efecto de darles a conocer el proyecto de trabajo correspondiente y la forma de llevarlo a cabo. También se informará la fecha de inicio y el tiempo de duración de la capacitación requerida para iniciar los trabajos.

Una vez terminada la capacitación, se iniciará ya la puesta en marcha del proyecto que corresponda por parte de la Dirección General a través de las subdirecciones competentes, por medio de las delegaciones regionales de cada zona.

Cuando la Dirección General considere que se ha llegado a la conclusión del ciclo, y que los productos deben ser ya comercializados, se procederá a su almacenamiento en la bodegas establecidas para ello, cuando se trate de productos agrícolas, para posteriormente realizar su comercialización, de acuerdo con los convenios que se hayan celebrado con la SECOFI.

Deberá de almacenarse cierta cantidad de los productos obtenidos, en la proporción considerada por la Dirección General y aprobada por la Junta de Gobierno, para ser utilizadas en los posteriores ciclos, para la semilla en la siguiente siembra, o como pie de crías, tratándose de ganado.

En la comercialización de los productos, se llevará la relación de la producción que se obtuvo en cada zona, y en relación a ello, se determinarán las ganancias que correspondan a cada grupo de trabajo.

De dichas ganancias deberá descontarse, en la proporción que proponga la Dirección General y que apruebe la Junta de Gobierno, las cantidades por los siguientes conceptos:

a) Inversión en más maquinaria, implementos e insumos necesarios para el trabajo agropecuario en los subsecuentes programas de trabajo.

b) Prima para los empleados del Instituto, en proporción a la producción obtenida en la zona en que hayan realizado sus funciones y actividades, si éstos se encontraren incluidos en alguna delegación de zona, y uniforme para los que formaren parte de los demás órganos. Dicha prima no podrá consistir en más del 5% de las ganancias, pudiendo elevarse hasta el 10% a partir de la comercialización que se haga de los productos después del quinto ciclo.

c) Un fondo de reserva.

El resto deberá ser entregado a los productores, en un porcentaje que nunca será menor al 20%. En la medida en que ya no sea necesario invertir en más implementos podrá aumentarse la proporción de las ganancias que se

entreguen a los productores, hasta considerarse que los son capaces de ser incluidos dentro del régimen fiscal, y por lo tanto contribuir al sostenimiento del Estado, y que a juicio de la Junta de Gobierno, puedan continuar con el proceso productivo, sin necesidad de la tutela del Instituto, en ese momento podrán convocarse otros productores, para continuar con la actividad de fomento agropecuario.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-Es pilar fundamental de la historia de México la lucha por la "tierra", principalmente porque la mayoría de las personas venían careciendo de ella para trabajar, y ahora que se ha llevado a cabo el reparto agrario, y que la mayoría de nuestros campesinos cuentan con su parcela, la situación que nos causa alarma, es que la tierra repartida no produce lo que debiera.

SEGUNDA.-Por tal motivo, los esfuerzos, tanto del gobierno como del pueblo, deben de orientarse a hacerla producir, teniendo en cuenta que para conseguir ese propósito es necesario realizar una inversión, la cual debe consistir en varios elementos, principalmente de tipo humano y económico.

TERCERA.-Los intentos por parte de nuestros gobernantes para organizar un sistema productivo en el sector agropecuario no han tenido los resultados que se esperaban, debido primordialmente a que no se ha considerado la situación real de nuestros pobladores rurales.

CUARTA.-Observamos en los diversos ordenamientos tratados, que la forma en que se ha intentado apoyar a las actividades agrícolas y ganaderas, ha sido mediante la concesión de créditos, otorgados por las instituciones especialmente creadas para ello. Sin embargo, no ha existido la preocupación por conocer la forma en que se invertirá el crédito concedido, y resulta indispensable que se tenga muy en cuenta que, para trabajar la tierra hay que prepararla, y que el campesino para poder trabajarla necesita primero también estar preparado.

QUINTA.- Las condiciones que se exigen por parte de las instituciones de crédito, tanto públicas como privadas, para la concesión del préstamo necesario para la adquisición de los implementos que se requieren para realizar el proceso productivo, no pueden ser cumplidas por nuestros productores rurales, en virtud de que aún las instituciones pertenecientes a la banca de desarrollo, específicamente las del sistema Banrural, exigen garantías muy elevadas para el otorgamiento del crédito, y por lo tanto esta opción escapa a las posibilidades de un enorme número de ejidatarios y de pequeños propietarios, pues les resulta imposible cumplir con los requisitos que se les exigen, y en consecuencia continúan manteniendo sus tierra improductivas.

SEXTA.- Consideramos que los errores que se han cometido en materia de fomento agropecuario, han consistido precisamente en dejar en manos de las instituciones bancarias gran parte del financiamiento de las actividades agrícolas y ganaderas, ya que debido a su propia naturaleza, aún la banca de desarrollo, presupone una preponderancia a obtener un lucro, por encima de procurar el crecimiento económico de los sectores a los que va dirigido su apoyo.

SÉPTIMA.- El artículo 25 de la Ley Suprema establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, desprendiéndose pues que para cumplir con este mandato, debe de poner especial atención en aquellos sectores de la población cuya actividad productiva se encuentra rezagada, para que en el crecimiento económico de la Nación puedan concurrir la totalidad de los mexicanos, y no únicamente determinados grupos.

OCTAVA.- Para dar el debido cumplimiento a dicho precepto, deben de revisarse las leyes que lo reglamentan, a efecto de que realmente se establezcan los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, se alienten y se protejan las actividades económicas que realicen los particulares, y se lleve al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general como se dispone.

NOVENA.-En relación al sector agropecuario, según lo prescribe la fracción XX del Artículo 27, el Estado debe de promover las condiciones para el desarrollo rural integral mediante el otorgamiento a la población campesina de obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, por lo tanto, debe de orientarse la legislación reglamentaria para planear y organizar verdaderamente la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

DECIMA.-Así pues, en la elaboración del cuerpo normativo secundario, deberá de considerarse primeramente que la actividad rectora del Estado en el sector agropecuario, no debe de limitarse a conceder créditos o a subsidiar actividades, debe de tenerse presente también que la escasa preparación de la mayoría de los productores rurales impide el aprovechamiento del apoyo que se les concede, por lo tanto la labor que se realice debe ser más amplia, pues las actividades gubernativas hasta ahora realizadas deben de ser complementadas con una tarea de enseñanza, supervisión y vigilancia por parte del Estado durante todo el proceso productivo, para que se garantice la correcta utilización de los recursos otorgados, y de esta forma el éxito del financiamiento.

DÉCIMO PRIMERA.-En tal virtud, la ley que reglamente los preceptos constitucionales aludidos, para que cumpla con los objetivos que se consignan, y para que tenga adecuación a la realidad en donde deberá de aplicarse, partiendo del presupuesto básico de que la mayoría de nuestros productores rurales además de recursos económicos necesitan también para lograr una buena utilización de sus tierras, que se les enseñe a trabajar adecuadamente, mediante el aprendizaje de técnicas más sofisticadas, ante tal consideración, deberán de tenerse como postulados los siguientes:

1.-División del territorio nacional en zonas de trabajo, en razón de homogeneidad, principalmente de factores de clima, suelo y humedad, así como también de costumbres de las personas de cada región.

2.-Estudio de cada zona para determinar los cultivos o tipos de ganado más idóneos.

3.-Capacitación del productor rural para que pueda trabajar adecuadamente.

4.-Financiamiento de las actividades que se realicen.

5.-Inspección en todo tiempo del proceso productivo.

6.-Ayuda para la comercialización de los productos.

7.-No está por demás decirlo, profundo respeto a la dignidad del individuo, observándose siempre, como debe de ser en cualquier acto gubernativo, las garantías que otorga la Constitución.

DÉCIMO SEGUNDA.-Sugerimos pues que sea la propia ley la que determine en forma más precisa los lineamientos a que habrá de someterse la actividad administrativa en materia de fomento agropecuario, creyendo

conveniente que sean revisados y adecuados los ordenamientos que puedan funcionar en forma paralela, o que persigan los mismos objetivos de la nueva ley, ya que la canalización de recursos en una sola línea dará mayor fuerza para el cumplimiento de los postulados del nuevo ordenamiento.

DÉCIMO TERCERA.-Estamos seguros de la viabilidad del proyecto que proponemos, pues consideramos que será un instrumento que estimule la productividad de aquellas personas que por falta de conocimientos y de recursos mantienen sus tierras improductivas, pareciendo a primera vista demasiado amplia la función del organismo encargado del fomento agropecuario, y que por tal motivo no podrán otorgársele recursos suficientes para que cumpla con sus objetivos, pero si tenemos en cuenta que a la fecha se ha invertido muchísimo, y se sigue invirtiendo, sin que aún se hayan obtenido resultados satisfactorios, y para nosotros, laborar por zonas representa la posibilidad de ir seleccionando las circunscripciones territoriales en la que habrá de trabajarse, estableciéndose para ello un criterio que indique las zonas prioritarias, esto significa que el fomento agropecuario se desarrollará en forma paulatina, y en razón de los resultados que vayan obteniéndose se irá ampliando la labor del Instituto, para alcanzar más zonas de trabajo, y poder cumplir con el objetivo que hemos venido proponiendo, y que es precisamente hacer producir nuestra tierra.

DECIMO CUARTA.-En la medida en que este propósito sea cumplido será como podrá cimentarse una economía sólida, resultando beneficiados por lo tanto, además de los productores rurales también todos los demás sectores de la población, a los que la actividad agropecuaria representa no sólo la producción de

los alimentos que consumimos, sino porque con su venta se obtiene acumulación de riquezas para el Estado Mexicano, lo que debe de traducirse incluíblemente en un mayor bienestar social.

INDICE DE NOTAS DE PIE DE PAGINA

- ¹ Herrera y Lasso José, “Apuntes sobre Irrigación”, Editado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México 1994, p. 164.
- ² Ibid, p.165.
- ³ Silva Herzog, Jesús, “El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria”, Edit. F.C.E., México 1974, p.323.
- ⁴ Montalvo Enrrique, “Historía de la Cuestión Agraria Mexicana”, Tomo IV, Siglo XXI Editores, México 1988, p-48.
- ⁵ Mendieta y Nuñez Lucio, “El Crédito Agrario en México”, Edit. Porrúa, México 1977, p.66.
- ⁶ Ibidem.
- ⁷ “Ley de Crédito Agrícola”, Publicacioes de la Secretaría de Hacienda, México 1926, p.13
- ⁸ Mendieta y Nuñez, Op.Cit.p.67.
- ⁹ De Ibarrola Antonio, “Derecho Agrario”, Edit. Porrúa, México 1983, p.583.
- ¹⁰ Ley de Crédito Agrícola, Op.Cit., p.16.
- ¹¹ Mendita y Nuñez Op.Cit.p.70.
- ¹² Ibid. p.67
- ¹³ Ibid. p.71.
- ¹⁴ Ley de Crédito Agrícola, Op.Cit. P.52.
- ¹⁵ Rivera y Castro, Op.Cit., p.49.
- ¹⁶ “Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño”, Publicaciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento, México 1931, p.13.
- ¹⁷ Mendieta y Nuñez, Op.Cit. p.76.
- ¹⁸ Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios, Op.Cit.p.3.

¹⁹ Ibid. p.8.

²⁰ Ibid. p.11.

²¹ De Albornoz, Alvaro, "Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México", Editado por el Instituto de Investigaciones Económicas, México 1966, p.120.

²² Ibid p.46.

²³ Mendieta y Nuñez, Op Cit p.120.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibid, Apéndice, Ley General de Crédito Rural, p.215.

²⁶ Ibid. p. 216.

²⁷ Dávalos Mejía Carlos Felipe, "Derecho Bancario y Contratos de Crédito", Editorial Harla , México 1993, p.10

²⁸ Mendieta y Nuñez, Op. Cit, p 29.

²⁹ Ibid, p.31.

³⁰ "Legislación Bancaria", Ley de Instituciones de Crédito, Editorial, Mcgraw-Hill, México 1997, p597.

³¹ Ibid, p.599.

³² "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México 1994, p.2026.

³³ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales" , Edit. Porrúa, México 1996, p.778.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 119ª edición, México 1997, p.22.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

- ³⁸ Martínez Silva, Mario, "Diccionario de Ciencia Política y Admón.Pública", editado por el Colegio Mexicano del Licenciados en Ciencias Políticas y Admón. Pública, México 1989, p.323.
- ³⁹ Constitución Política, Op.Cit. p.75.
- ⁴⁰ "Programas de Alianza para el Campo", Preliminar, Folleto Informativo, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, México 1996, p.1.
- ⁴¹ Diario Oficial de la Federación, México, 11 de Julio de 1997, p.31.
- ⁴² Ibid. p.40.
- ⁴³ Ibid. p.41.
- ⁴⁴ Ibidem.
- ⁴⁵ Ibidem.
- ⁴⁶ Ibidem.
- ⁴⁷ Ibid. p.42.
- ⁴⁸ Ibid. p.64.
- ⁴⁹ Ibid. p.60.
- ⁵⁰ Constitución Política, Op. Cit.p.36.
- ⁵¹ Martínez Silva, Op. Cit. p.606.
- ⁵² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. p.3006.
- ⁵³ Ibid p.3008.
- ⁵⁴ "Ley Agraria", Editorial Porrúa, 11ª edición, México 1997, p.48.
- ⁵⁵ De Ibarrola Antonio, Op. Cit. p.852.
- ⁵⁶ Ibid. p.851
- ⁵⁷ Ibid. p.853.
- ⁵⁸ Rivera Rodríguez Isaías, "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, México 1994, p.224.
- ⁵⁹ Constitución Política, Op. Cit., p. 24

- ⁶⁰ Ibid. p.29.
- ⁶¹ Ibid. p.32.
- ⁶² “Ley Agraria”, Op. Cit., p.4.
- ⁶³ Ibidem.
- ⁶⁴ Ibid. p.5.
- ⁶⁵ “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Editorial Porrúa, 35ª edición, México 1997, p.39.
- ⁶⁶ Ley Agraria, Op. Cit., p.5.
- ⁶⁷ Constitución Política, Op. Cit., p.25.
- ⁶⁸ “Ley de Aguas Nacionales”, Editorial Porrúa, México 1996, p.44.
- ⁶⁹ Ibidem.
- ⁷⁰ Páginas Web de Internet, “Legislación Federal en México”, Cámara de Diputados, actualizada al 31 de octubre de 1997, México, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/21/3.HTM>.
- ⁷¹ Ibid. 4.HTM.
- ⁷² Ibid. 22/2.HTM.
- ⁷³ Ibid. 70/2 HTM.
- ⁷⁴ Ibidem.
- ⁷⁵ Ibid. 3.HTM.
- ⁷⁶ Ibid. 15.HTM.
- ⁷⁷ Ibid. 31.HTM.
- ⁷⁸ Ibid. 37.HTM.
- ⁷⁹ Aguilar Valdés Alfredo, “Compendio de Leyes Agropecuarias”, Edit. Limusa, México 1994, p.112.
- ⁸⁰ Páginas Web, Legislación Federal en México, Op. Cit., 31/2.HTM.
- ⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibid. 4.HTM.

⁸³ Ibid. 7.HTM.

⁸⁴ Ibid. 8.HTM.

⁸⁵ Ibid. 29.HTM.

⁸⁶ Ibid. 175/4.HTM.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibid. 82.HTM.

⁸⁹ Schickele Rainer, "Tratado de Política Agrícola", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1985, p.480.

⁹⁰ Ibid. p.482.

⁹¹ Acosta Romero Miguel, "Tratado General de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1996, p.346.

⁹² Ibid. p.347.

⁹³ Constitución Política, Op. Cit. , p.77.

⁹⁴ Ley Orgánica de la Admón. Pub., Op Cit., p.61.

⁹⁵ Acosta Romero, Op. Cit., p.357.

⁹⁶ "Ley Federal de Entidades Paraestatales", Editorial Porrúa, México 1997, p.69.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.-Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1996.
- 2.-Herrera y Lasso José, "Apuntes sobre Irrigación", Editado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México 1994.
- 3.-Silva Herzong Jesús, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1974.
- 4.-Montalvo Enrique, "Historia de la Cuestión Agraria Mexicana", Tomo IV, Siglo XXI Editores, México 1988.
- 5.-Mendieta y Nuñez Lucio, "El Crédito Agrario en México", Editorial Porrúa, México 1977.
- 6.-Rivera Rodríguez Isaías, "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Editorial McGraw-Hill, México 1994.
- 7.-Lemus García Raúl, "Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, México 1996.
- 8.-Aguilar Valdez Alfredo, "Compendio de Leyes Agropecuarias", Noriega editores, México 1994.
- 9.-Palacios Luna Manuel, "Derecho Económico", Editorial Porrúa, México 1994.
- 10.-López Nogales Armando, "Ley Agraria Comentada", Editorial Porrúa, México 1997.
- 11.-Instituto de Investigaciones Jurídicas, "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta", Editorial Porrúa, México 1985.
- 12.-Faya Viesca Jacinto, "Rectoría del Estado y Economía Mixta", Editorial Porrúa, México 1987.
- 13.-De Ibarrola Antonio, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, México 1983.

- 14.-Dávalos Mejía Carlos Felipe, "Derecho Bancario y Contratos de Crédito", Editorial Harla, México 1993.
- 15.-"Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1994.
- 16.-Burgoa Orihuela Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, México 1996.
- 17.-Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1996.
- 18.-de Albornoz Alvaro, "Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México", Instituto de Investigaciones Económicas, México 1966.
- 19.-Alcalá Elio, "Campesinos, Artículo 27 y Estado Mexicano", Plaza y Valdés editores, México 1996.
- 20.-"Programas de Alianza para el Campo", Preliminar, folleto informativo, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, México 1996.
- 21.-Martínez Silva Mario, "Diccionario de Ciencia Política Y Administración Pública", editado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Admón. Pública, México 1989.
- 22.-Schiickele Rainer, "Tratado de Política Agrícola", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1985.
- 23.-Campos Julieta, "¿Qué hacemos con los Pobres?", Editorial Nuevo Siglo, México 1995.
- 24.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 119ª Edición, México 1997.
- 25.- Ley Agraria, Editorial Porrúa, 11ª Edición, México 1997.
- 26.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 35ª Edición, México 1997.

- 27.- Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- 28.- Ley de Aguas Nacionales, Editorial Porrúa, México 1996.
- 29.- Ley de Asociaciones Agrícolas.
- 30.-Ley de Asociaciones Ganaderas.
- 31.-Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
- 32.-Ley de Distritos de Desarrollo Rural.
- 33.-Ley Orgánica del Sistema Banrural.
- 34.-Diario Oficial de la Federación publicado el 11 de julio de 1997.
- 35.- Diario Oficial de la Federación publicado el 23 de abril de 1997.